

Das Budget und seine Gestaltung in der Eidgenossenschaft



Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der

Würde eines Doktors der Staatswissenschaften

der Philosophisch-Historischen Fakultät

der Universität Basel

vorgelegt von

Ulrich Höch

von Basel

Basel 1950

Das Budget und seine Gestaltung in der Eidgenossenschaft

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der

Würde eines Doktors der Staatswissenschaften

der Philosophisch-Historischen Fakultät

der Universität Basel

vorgelegt von

Ulrich Höch

von Basel

Basel 1950

Genehmigt von der Philosophisch - Historischen Fakultät auf
Antrag der Herren Prof. Dr. E. Salin und Prof. Dr. V. F. Wagner.

Basel, den 1. Juni 1950

sig. Prof. Dr. B. Wyss

Dekan



Inhalt

	Seite
Literatur	V—VI
Einleitung	1
1. Teil	
Die Grundlagen der Budgetgestaltung	5
I. Der Budgetbegriff	5
1. Die Definition des Budgets	6
2. Die Voraussetzungen des Budgets	8
3. Das Budgetgleichgewicht	9
II. Die Bedeutung des Budgets	14
1. Die wirtschaftliche Bedeutung	15
2. Die politische Bedeutung	18
3. Die rechtliche Bedeutung	22
2. Teil	
Das Verfahren der Budgetgestaltung	26
I. Der Aufbau und die Gliederung des Budgets	26
II. Der Werdegang des Budgets	32
1. Die Vorarbeiten für das Budget, der Entwurf	32
a) Wer stellt auf?	32
b) Wie wird aufgestellt?	36
c) Wann wird aufgestellt?	39
2. Die Feststellung des Budgets	42
a) Die Funktionen des Parlamentes	42
b) Die Funktionen der Finanzkommission	45
c) Die Budgetdebatte	47
3. Teil	
Die Grundsätze der Budgetgestaltung	53
I. Die Budgetgrundsätze im Allgemeinen	53
II. Die Budgetgrundsätze im Speziellen	56
1. Der Inhalt des Budgets	56
a) Der Grundsatz der Universalität oder der Vollständigkeit	56
b) Der Grundsatz der Nonaffektion oder der Zentralisation	62

	Seite
2. Die Form des Budgets	71
a) Der Grundsatz der Einheit	71
b) Der Grundsatz der Klarheit	86
3. Das Verfahren des Budgets	93
a) Der Grundsatz der Genauigkeit	93
b) Der Grundsatz der Vorherigkeit	99
c) Der Grundsatz der Spezialität	105
aa) Die qualitative Spezialität	106
bb) Die quantitative Spezialität	111
d) Der Grundsatz der Jährlichkeit oder der zeitlichen Spezialität	116
e) Der Grundsatz der Öffentlichkeit	122

Literaturverzeichnis

- Dumontier, J.*: Etude comparée des Budgets économiques, in: „Rapport général“, siehe unter „Rapport“.
- Englis, Karel*: Finanzwissenschaft, Brünn 1931.
- Gerloff, Wilhelm*: Wesen und Aufgaben der Finanzwissenschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft von Gerloff und Meisel, Bd. 1, Tübingen 1926.
- Die öffentliche Finanzwirtschaft, Frankfurt 1942.
- Hervieu, Pierre*: Evolution actuelle des institutions budgétaires en France, in: „Rapport général“, siehe unter „Rapport“.
- Hicks, Ursula*: Public Finance, London 1947.
- Jèze, Gaston*: Théorie générale du Budget, VI. Aufl. Paris 1922.
- Les aspects politiques du Budget, in: Economic essays in honour of Gustav Cassel, London 1933.
- Laband, Paul*: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 4, Tübingen 1914.
- Laufenburger, Henry*: Aspects économiques de la réforme du Budget en France, in: „Rapport général“, siehe unter „Rapport“.
- Neumark, Fritz*: Der Reichshaushaltsplan, Jena 1929.
- Ausgleichsprobleme der öffentlichen Wirtschaft, in: Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 73. Jahrgang, 1937.
- Rapport général* présenté au Congrès de l'Institut international de Finances publiques à Bâle, les 12, 13, 14 septembre 1949.
- Reuter, Paul*: L'évolution des institutions budgétaires dans les Etats actuels, in: „Rapport général“, siehe unter „Rapport“.
- Schanz, Georg von*: Das Budget, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, herausgegeben von L. Elster, A. Weber und F. Wieser, zit. Handwb. Staatswissenschaften, Bd. 3, IV. Aufl., Jena 1926.
- Schumacher, E. F.*: Staatsfinanzen — Ihr Verhältnis zur Vollbeschäftigung, in: Vollbeschäftigung, sechs Studien zur Theorie der Wirtschaftspolitik, Bern 1946.
- Stengel und Winzerling*: Rechnungsprüfung und Rechnungshof, in: Hdw. der Staatswissenschaften, Bd. 6, IV. Aufl., Jena 1926.
- Tinbergen, J.*: Government Budget and central economic Plan, in: „Public Finance“ quarterly Review devoted to the study of the science of public finance, Volume IV, Alphen aan den Rijn 1949.
- Wagner, Adolf*: Finanzwissenschaft, III. Aufl., Leipzig 1883.
- Weber, Max*: Wirtschaft und Gesellschaft, I. Teil, Tübingen 1921.
- Zorn, Philipp*: Budgetrecht, in: Hdw. der Staatswissenschaften, Bd. 3, IV. Aufl., Jena 1926.
- Balsiger, Werner*: Der Voranschlag nach eidgenössischem Recht, Diss. Bern 1913.
- Burckhardt, Walter*: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, III. Aufl., Bern 1931.

- Delahaut, Georges*: Le système budgétaire de la Confédération suisse, Thèse, Lille 1909.
- Doleschal, Max*: Über das Budgetrecht, Diss. Basel 1930. Maschinenschriftliches Exemplar der Universitätsbibliothek Basel.
- Finanzjahrbuch 1948*: Zimmermann & Cie., Bern 1949.
- Giacometti, Zaccaria*: Das öffentliche Recht der Schweiz. Zürich 1939.
- Grossmann, Eugen*: Gedanken über Finanzpolitik in der reinen Demokratie, Bern 1948.
- Heimann, Maurice*: Le compte d'état de la Confédération suisse, Thèse Neuchâtel 1947.
- Imboden, H.*: Das Budget der Eidgenossenschaft, in: Reichesberg Handwörterbuch der schweiz. Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, 1903.
- Keller, Theo*: Der Budgetausgleich als volkswirtschaftliches Problem, in: „Voranschlag und Rechnung“, siehe unter „Voranschlag und Rechnung“.
- Kull, Ernst*: „Die sachlichen Budgetprinzipien“ und „Aufbau und Gliederung des Voranschlags“, beide in: „Voranschlag und Rechnung“, siehe unter „Voranschlag und Rechnung“.
- Lichtervelde, Louis de*: Les méthodes budgétaires d'une démocratie, Etude sur le Budget suisse, Thèse Louvain 1912.
- Ludwig, Carl*: Die Entstehung des Voranschlags im Schoße der Exekutive, insbesondere die Stellung der Finanzverwaltung, in: „Voranschlag und Rechnung“, siehe unter „Voranschlag und Rechnung“.
- Meier, Ernst*: Der eidgenössische Voranschlag und seine rechtliche Bedeutung, Diss. Bern 1931.
- Nawialsky, Hans*: Rechtliche Bedeutung und rechtliche Wirkungen des Voranschlags, in: „Voranschlag und Rechnung“, siehe unter „Voranschlag und Rechnung“.
- Pesch Fritz*: Die staatsrechtliche Bedeutung des eidgenössischen Budgets, Diss. Zürich 1930.
- Rappard, William*: Esquisse de l'évolution budgétaire de la Confédération suisse, in: Economic essays in honour of Gustav Cassel, London 1933.
- Ruck Erwin*: Schweizerisches Staatsrecht, Zürich 1939.
- Ryffel und Sandoz*: Voranschlag, Rechnung, Finanzkontrolle, Finanzreferendum, in: Finanzhaushalt der Schweiz, siehe unter Steiger und Higy.
- Scherrer, Josef*: Die Behandlung des Voranschlages seitens des Vertretungskörpers, in: „Voranschlag und Rechnung“, siehe unter „Voranschlag und Rechnung“.
- Schneider, Salome*: Rationale und traditionale Finanzwirtschaft in der Schweiz, Bern 1931.
- Voranschlag und Rechnung* der öffentlichen Gemeinwesen, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Bd. 5, Einsiedeln 1945, zit.: „Voranschlag und Rechnung“.

Einleitung

„Jede größere Wirtschaft erfordert einen Wirtschaftsplan und eine Rechnungsablegung in gewissen regelmäßigen Zeitabschnitten; die Aufstellung eines Wirtschaftsplanes gehört demgemäß zu den unerläßlichen Erfordernissen einer geordneten Wirtschaft“¹. Wie nun das Budget, als der Plan der größten Wirtschaft, d. h. des staatlichen Haushaltes im allgemeinen und im speziellen der Eidgenossenschaft, aufgestellt werden soll und wird, das zu zeigen ist die Aufgabe der vorliegenden Untersuchung.

Das Budget erscheint auf den ersten Blick bloß als eine rein rechnungsmäßige Darstellung der wirtschaftlichen Maßnahmen des öffentlichen Gemeinwesens, die in einer künftigen Zeitperiode zur Ausführung kommen sollen. Es birgt aber bei genauer Betrachtung Probleme mannigfaltiger Art, unter denen in dieser Arbeit vor allem dasjenige der formellen Ordnung des staatlichen Haushaltes betrachtet werden soll. Dabei wird die Betrachtung vorwiegend unter finanzwirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten erfolgen.

Heute allerdings, wo dem Staat infolge seiner neuen, insbesondere der sozialen Aufgaben nicht nur eine sich ständig steigende Bedeutung zukommt, sondern wo er auch eine neue wirtschaftliche Größe darstellt, erweitert sich auch der Problemkreis des Budgets.

Durch die potentielle Aufblähung und die neuen Funktionen verliert der Staat nun, wenigstens in wirtschaftlicher Hinsicht, seine neutrale Vermittlerrolle zwischen den verschiedenen Interessen, da er eigene wirtschaftliche Interessen zu vertreten hat. Je mehr dem Staat wirtschaftliche Funktionen überbunden werden, desto größer werden infolgedessen sein Ausgabenvolumen, seine Bedürfnisse und seine Bedeutung für die Volkswirtschaft. Desto mehr wächst aber auch seine Abhängigkeit von ihr. Die Befriedigung seiner steigenden Bedürfnisse, die er durch Steuern und Abgaben zu decken sucht, kann er nur auf Grund einer zunehmenden allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung erzielen, da die Steuererträge eng mit einer solchen verbunden sind. Der Staat kann sich deshalb gegenüber der wirtschaftlichen Entwicklung, resp. den Bewegungen der wirtschaftlichen Konjunktur nicht mehr gleichgültig zeigen, weil seine Existenzmittel unmittelbar davon abhängen. Wenn er also selbst den Auswirkungen der Konjunkturbewegung unterworfen ist, so liegt

¹ Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 1914, Bd. IV, S. 522.

es nahe, daß er diese durch seine Budgetpolitik zu beeinflussen versucht.

Doch auch die monetären Probleme sind nun enger mit dem Budget verbunden, da jede Budgetoperation den Geldumlauf beeinflusst und die Ausdehnung des Budgets deshalb auch eine verstärkte Auswirkung auf das Geldproblem hat.

Durch das natürliche Wachstum des Staates, d. h. seiner Funktionen, wird es also unumgänglich, daß er sich der neuen gegenseitigen Verpflichtungen, welche die öffentlichen Finanzen mit der Gesamtheit des wirtschaftlichen Lebens verbinden, bewußt wird. Er wird deshalb gezwungen, parallel seiner Haushaltspolitik eine spezielle Wirtschaftspolitik zu treiben, oder er muß eine allgemeine Wirtschaftspolitik festsetzen, die es erlaubt, ein Budget für die gesamte Volkswirtschaft aufzustellen, in dem das staatliche Haushaltsbudget dann lediglich einen Bestandteil darstellt. Welchen Weg ein Staat auch wählt, er wird heute nicht mehr darum herum kommen, dem Ziel seiner Wirtschaftspolitik einen budgetären Aspekt zu geben, da davon die konkreten Möglichkeiten und die Zielsetzungen seines Haushaltsplanes abhängen.

Wie die Praxis in England, Holland, Norwegen und auch in den Vereinigten Staaten heute zeigt, tendiert die neueste Entwicklung unter dem Einfluß der Kriegswirtschaft des letzten Weltkrieges darauf hin, zwei Pläne zu unterscheiden: 1. einen zentralen Wirtschaftsplan, der seinen jährlichen Ausdruck im sogenannten „Nationalen Budget“ findet, und 2. den Plan des staatlichen Haushaltes, d. h. das eigentliche Budget².

Der zentrale Wirtschaftsplan entsteht im Schoße eines unabhängigen Gremiums von Verwaltungs- und Wirtschaftsspezialisten. Er befaßt sich mit der gesamten Volkswirtschaft und versucht, die für ihr Gedeihen notwendigen Beziehungen zwischen ihren einzelnen Sektoren wie z. B. den privaten Haushalten, den privaten Unternehmungen, dem öffentlichen Sektor, dem Außenhandel etc. herauszuarbeiten.

Obwohl der zentrale Wirtschaftsplan sich mit der Volkswirtschaft als Ganzem beschäftigt, also auch den öffentlichen Sektor mit einbezieht, bleibt die Bedeutung eines besonderen Planes für den staatlichen Haushalt bestehen. In einer freien Gesellschaftsordnung wird die Volkswirtschaft weitgehend vom freien Spiel der Kräfte bestimmt, z. B. von der Einkommensverteilung und der Neigung zum Verbrauch. Wohl werden Steuern und Subventionen es dem Staat erlauben, diese Kräfte zu beeinflussen, aber nie, sie zu bestimmen.

² Vgl. z. B. J. Tinbergen: Government Budget and central economic plan, in: „Public Finance“, quarterly Review devoted to the study of the science of public finance, Nr. 3, 1949.

Einem nationalen Budget kann deshalb lediglich die Bedeutung eines Ratschlages für die Regierung zukommen, der ihr hilft, die allgemeine Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik zu gestalten. Für die eigentliche Tätigkeit der Regierung, das Verwalten — das allerdings das Resultat der allgemeinen Politik ist —, bedarf es aber trotzdem noch eines Planes, der diese Tätigkeit verbindlich feststellt. Diese Funktion erfüllt auch heute noch der staatliche Haushaltsplan, da er sämtliche Ausgaben zusammenfaßt, welche durch die öffentlichen Organe selbst gemacht werden müssen. Er stellt auf diese Weise gewissermaßen das unmittelbare Arbeitsprogramm der öffentlichen Verwaltung dar. Eine selbständige Behandlung des staatlichen Haushaltsplanes scheint uns deshalb auch heute noch gerechtfertigt, ohne daß dabei die Notwendigkeit eines zentralen Wirtschaftsplanes, resp. die Abhängigkeit des modernen Budgets von einem solchen verkannt wird. Dies gilt umso mehr in der Schweiz, wo, wie in vielen andern Staaten, noch gar kein zentraler Wirtschaftsplan besteht.

Da nun heute der staatliche Haushalt einen beträchtlichen Teil des nationalen Einkommens beansprucht, so hat man sich bei der Gestaltung des Budgets unbedingt von seiner Bedeutung für das Nationaleinkommen Rechenschaft zu geben. Die damit verbundenen Probleme enthalten jedoch lediglich Elemente, die zur Hauptsache die Entscheidungen über die materielle Gestaltung des Budgets bestimmen. Es sind Probleme der Budgetpolitik, d. h. es sind die außerbudgetären, z. B. wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten, sein „environnement“, mit dem das Budget aufs engste zusammenhängt³. Sie gehören zur Budgetgestaltung im weitesten Sinne des Wortes. Die vorliegende Arbeit möchte sich aber auf die rein organisch formale Struktur des Budgets beschränken. Sie betrachtet das Budget als den staatlichen Haushaltsplan, der als die das öffentliche Finanzgebaren bestimmende Verwaltungsnorm mit all seinen Problemen auch heute noch notwendig ist und bestehen bleibt. Untersuchungsobjekte sind deshalb seine strukturellen Probleme, sowie diejenigen der Art und Weise seiner Präsentation, zur Hauptsache also die Frage, wie sich die traditionellen Budgetregeln im modernen Budget gestalten.

Um nun die Gestaltung des Haushaltsplanes im modernen Staatswesen zu behandeln, müssen neben den finanzwirtschaftlichen auch spezifisch politische und rechtliche Faktoren berücksichtigt werden, umso mehr, als es sich bei dieser Arbeit um eine Darstellung und einen Vergleich der allgemeinen Budgettheorie mit dem praktischen Fall des eidgenössischen Voranschlages handelt. Doch ist es mitunter äußerst schwierig, eine klare Trennung zwischen diesen drei

³ Reuter, L'évolution des institutions budgétaires dans les états actuels, in: Rapport S. 10.

Faktoren herzustellen, da sie häufig eng miteinander verflochten sind.

Bevor jedoch auf die Gestaltung und die Grundsätze des modernen Haushaltplanes eingegangen werden kann, muß noch über die Problematik des Budgets an sich, über den Begriff, das Wesen und die Funktion gesprochen werden.

1. Teil

Die Grundlagen der Budgetgestaltung

I. Der Budgetbegriff

Wenn heute von Budget gesprochen wird, denkt man an den Plan, der die wirtschaftlichen Handlungen eines Wirtschaftssubjektes innerhalb eines bestimmten Zeitraums zum voraus ordnet, und zwar im Hinblick auf das Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben. Dieser allgemein scheinende Begriff ist zwar ein rein ökonomischer; er kann sowohl als eine Institution der privaten, als auch der staatlichen Wirtschaft gelten und wird heute in beiden Bedeutungen als ein wirtschaftswissenschaftlicher Begriff anerkannt. Im ersten Sinn gilt er als ein Begriff der Betriebswirtschaft und im zweiten als ein solcher der Finanzwirtschaft. Besser wäre es allerdings, wenn der Begriff nur in seiner ursprünglichen finanzwirtschaftlichen Bedeutung, nämlich als Budget des Staates, verwendet würde, denn die ganze Problematik des Budgets gründet sich einzig auf diesen Begriff. Als Budget des Staates würde er auch mit dem Subjekt des rechtlichen Budgetbegriffes übereinstimmen, der nur ein Budget des Staates und dessen Institutionen kennt. Nur der Staat muß ein Budget aufstellen, und nur beim Staatsbudget entstehen daraus rechtliche Verbindlichkeiten. Da diese Arbeit der Betrachtung des Budgets des staatlichen Haushaltes, insbesondere desjenigen der Eidgenossenschaft gilt, können wir uns auf den finanzwirtschaftswissenschaftlichen ⁴ Budgetbegriff beschränken, dem wir allerdings zur Definition des modernen Budgets noch gewisse rechtliche Elemente beifügen müssen. Der Ausdruck Budget wird deshalb in dieser Arbeit einzig für das staatliche Budget verwendet.

Neben dem Ausdruck Budget werden noch verschiedene andere Bezeichnungen für die gleiche Erscheinung verwendet, wie Voranschlag, Haushaltplan, Etat oder Haushaltetat ⁵. Die schweizerische

⁴ Finanzwirtschaftswissenschaftlich: siehe Gerloff, W., Wesen und Aufgabe der Finanzwissenschaft, ihre Stellung und Beziehungen zu anderen Wissenschaften, in: Handbuch der Finanzwissenschaft von Gerloff und Meisel, Bd. 1, Tübingen 1926, S. 16 ff.

⁵ Siehe auch G. v. Schanz im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, IV. Auflage, Bd. 3: Das Budget, S. 85.

Praxis dagegen kennt als offizielle Terminologie nur die Bezeichnungen Budget und Voranschlag. Je nach dem Sprachgebrauch werden von der eidgenössischen Verwaltung beide Ausdrücke im gleichen Sinne verwendet. So spricht z. B. die Bundesverfassung von Voranschlag ⁶, während bei anderer Gelegenheit von Budget ⁷ gesprochen wird.

1. Die Definition des Budgetbegriffs

Um zu einer Definition des Budgets zu kommen, wollen wir zuerst auf seine Grundelemente eingehen: die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und das zwischen ihnen herzustellende Gleichgewicht. Im Budget bedeuten die Einnahmen und Ausgaben die Geldbeträge für die Einnahme- und Ausgabeoperationen eines zukünftigen, zum voraus bestimmten, gleichbleibenden Zeitraums. Sie werden deshalb auch als Einnahmen- oder Ausgabenvoranschläge bezeichnet. Es sind nun aber nicht in erster Linie diese Einnahmen und Ausgaben, die den Sinn des Budgets ausmachen, sondern der Wille, diese beiden Faktoren ins Gleichgewicht zu bringen. Das entscheidende Merkmal des Budgets ist also das Gleichgewicht: Vorerst ist das Ziel für die Veranschlagungen der mit der Budgetaufstellung beauftragten Stellen also die Übereinstimmung von Einnahmen und Ausgaben. Rein budgetmäßig gesprochen wären so die Einnahmen stets nur Deckungsmittel der Ausgaben und diese wiederum nur Verwendungsarten der Einnahmen. Für den finanzwirtschaftswissenschaftlichen Budgetbegriff bedürfen diese Grundelemente aber noch einiger Verfeinerungen. Damit vom Budget als einem Plan, der die in den Einnahmen und Ausgaben zur Geltung kommenden wirtschaftlichen Handlungen eines Staates für einen zukünftigen Zeitraum regelt, gesprochen werden kann, sind für die Einnahmen- und Ausgaben voranschläge noch verschiedene Voraussetzungen nötig. So muß dem Budgetieren einmal eine Regelmäßigkeit zu Grunde liegen, und die Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben bedarf einer bestimmten Gliederung, damit die einzelnen Posten miteinander verglichen werden können. Trotz der Gliederung müssen die Endsummen jederzeit ersichtlich sein. Um aber dem Budget als Plan und damit als finanzwirtschaftswissenschaftlichem Begriff näher zu kommen, müssen wir neben den gewissermaßen rechnungsmäßigen Voraussetzungen vor allem noch das dem Budget eigentlich inhärente rationale Moment näher betrachten. Unter rational würden wir dann verstehen ein planmäßiges Veranschlagen unter Berücksichtigung genauer Schätzungen und aller

⁶ BV, Art. 85, 10 und Art. 102, 14.

⁷ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Voranschlag der Eidgenossenschaft für das Jahr 1948, S. 1.

voraussehbaren Möglichkeiten, sodaß die Wahrscheinlichkeit besteht, die Einnahmen- und Ausgabenvorschläge auch wirklich zu realisieren, damit das Ziel des Budgets, das Gleichgewicht, gewährleistet werde.

Mit den bisherigen Elementen können wir nun ohne weiteres einen finanzwirtschaftswissenschaftlichen Budgetbegriff aufstellen und sagen:

Das Budget ist eine auf das Gleichgewicht ausgerichtete, nach rationalen Methoden vorgenommene und gegliederte, regelmäßig erfolgende Zusammenstellung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben im Hinblick auf einen zukünftigen, zum voraus bestimmten, gleichbleibenden Zeitraum.

Gegenstand dieser Arbeit ist nun aber das moderne Budget, und für dieses genügt der bis jetzt entwickelte finanzwirtschaftswissenschaftliche Begriff nicht ganz; er bedarf noch einiger rechtlicher Ergänzungen. Man kann das Budget auch unter rechtlichen Gesichtspunkten betrachten, und es kann dementsprechend auch ein juristischer Budgetbegriff geschaffen werden; doch fällt dies nicht in unseren Aufgabenkreis. Festgehalten sei hier aber, daß auch für die juristische Betrachtung der finanzwirtschaftswissenschaftliche Begriff Voraussetzung ist und daß uns diese Tatsache berechtigt, den Gegenstand der formellen Gestaltung des Budgets einmal einer vorwiegend finanzwirtschaftlichen Untersuchung zu unterziehen. Für den Begriff des modernen Budgets genügen uns vorderhand folgende rechtliche Überlegungen:

Das Budget bedarf der Öffentlichkeit, denn diese ist eine Erscheinung des modernen Staatslebens, und um die Öffentlichkeit des Budgets zu gewährleisten, sind verfassungsrechtliche Normen nötig. Diese bestimmen etwa, daß die Öffentlichkeit dadurch gewahrt werden soll, daß die Beratung und die Feststellung des Budgets durch die Volksvertretungen erfolgt. Um dem Budget die nötige Verbindlichkeit zu verleihen, daß also aus dem Plan Wirklichkeit werde, bedarf es ebenfalls rechtlicher Normen, die dafür sorgen, daß die Verwaltung den Budgetvorschlägen auch nachlebt.

Fügen wir diese Überlegungen unserer ersten Definition noch bei, dann lautet der Begriff des modernen Budgets, wie wir ihn dieser Arbeit zu Grunde legen wollen:

Das Budget ist eine durch verfassungsrechtliche Bestimmungen geforderte öffentliche, auf das Gleichgewicht ausgerichtete, nach rationalen Methoden vorgenommene und gegliederte, regelmäßig erfolgende und die Verwaltung rechtlich verpflichtende Zusammenstellung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben im Hinblick auf einen zukünftigen, zum voraus bestimmten, gleichbleibenden Zeitraum.

2. Die Voraussetzungen des Budgets

Der Definition eines allgemeinen Begriffs liegt in der Regel ein Idealtypus zu Grunde. Dieser kann wohl für die Theorie als Gattungsbegriff gelten; seine eigentliche Bedeutung gewinnt er aber erst, wenn er als Ausgangspunkt für die Untersuchung und für die Ordnung der verschiedenen Erscheinungen der Wirklichkeit genommen wird. Im folgenden werden wir deshalb stets die allgemeinen theoretischen Voraussetzungen des Budgetbegriffs mit den praktischen Verhältnissen in der Eidgenössenschaft in Beziehung setzen.

Aus unserer Definition ergibt sich, daß zur Aufstellung eines Budgets einmal ein öffentlicher Verband mit eigenen Einnahmen und Ausgaben vorhanden sein muß, der die Befriedigung der Gemeinbedürfnisse mit Hilfe seiner Mittel durchzuführen hat. Um diesem Ziel gerecht zu werden, genügt allerdings die Tatsache des Vorhandenseins eines solchen Verbandes allein noch nicht; seine Handlungen müssen bestimmt werden durch das Faktum der Haushaltwirtschaft, der das rechnerische und rationale Moment zu Grunde liegt. Dies ist nötig, um alle Maßnahmen zu koordinieren, deren es bedarf, um die Mittel und die Bedürfnisse des Staates miteinander in Einklang zu bringen. Nur die Haushaltwirtschaft kann die Voraussetzungen für das Gleichgewicht des Budgets gewährleisten. Diese grundlegende Voraussetzung wird durch die schweizerische Eidgenossenschaft erfüllt: Sie ist ein öffentlicher Verband, dessen Finanzhaushalt den Bedingungen einer ordnungsgemäßen Haushaltwirtschaft entspricht. Vor allem verfügt die Schweiz über eine feste Geldrechnung, die als eines der ersten Erfordernisse der modernen Haushaltwirtschaft gilt und die speziell für das Budget unerlässlich ist; denn nur bei einer relativen Wertbeständigkeit des Geldes kann das Budget seiner Bedeutung gerecht werden.

Ohne Kenntnis von Ergebnissen und Voranschlägen vorausgegangener Perioden sind einigermaßen zutreffende Schätzungen von Budgetposten unmöglich. Eine große Schwierigkeit für die Budgetaufstellung würde die Unübersichtlichkeit bei einer nicht zentralisierten Finanzverwaltung bedeuten. Wichtig für eine ordnungsgemäße Haushaltsführung und damit auch Voraussetzung für das Budget sind deshalb die finanztechnischen Erfordernisse der Regelmäßigkeit von Budget und Rechnungsablegung und der Konzentration der Finanzverwaltung. All diesen Forderungen wird in der schweizerischen Verfassung und Gesetzgebung Rechnung getragen⁸.

Die eidgenössische Verfassung betraut die Volks- und Ständevertretungen unter anderem auch mit der Budgetaufstellung. Da-

⁸ Z. B.: BV Art. 85, 10; Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. 3. 1914, Art. 33 oder Verordnung über den Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst in der Bundesverwaltung vom 29. 6. 1945.

durch wird die Öffentlichkeit des Budgets und die Beschränkung der Exekutivgewalt in Budgetangelegenheiten als eine Bedingung wirkungsvoller Budgetgestaltung gewährleistet. Ohne gewisse Machtmittel und Sanktionsmöglichkeiten würde diese konstitutionelle Regelung allerdings in ihrer Wirkung eine erhebliche Einbuße erleiden. Die eidgenössische Gesetzgebung berücksichtigt diese Tatsache durch die Schaffung spezieller Gesetze, die sich vor allem auf die Verantwortlichkeit der Beamten der Exekutive beziehen ⁹.

Alle diese Faktoren sind Bedingungen, die für das Aufstellen eines modernen Budgets unumgänglich sind und ohne die überhaupt nicht von Budgetgestaltung gesprochen werden kann. Für unsere Arbeit wollen wir deshalb, wenn wir von Budget sprechen, sei es im allgemeinen oder im speziellen für die Eidgenossenschaft, diese Voraussetzungen als erfüllt betrachten.

3. Das Gleichgewicht

Der entscheidende Gesichtspunkt jedes Budgets ist das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben. Es verkörpert nicht nur den letzten Sinn des Budgets, sondern gleichzeitig das jeder Haushaltwirtschaft inhärente rationale Moment des Ausgleichs von Bedarf und Deckungsmitteln. Daß das Gleichgewicht eine dem Budget zugeordnete Hauptaufgabe bedeutet, zeigt schon rein äußerlich die italienische Budgetbezeichnung „bilancio“ ¹⁰, die das abwägende Moment bei der Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben deutlich zum Ausdruck bringt.

Für die finanzwirtschaftliche Betrachtungsweise unserer Arbeit stellt das Gleichgewicht sich als Problem eines zeitlich-quantitativen Verhältnisses dar, sodaß die Tatsache des finanziellen, rein formellen Gleichgewichts und die damit zusammenhängenden Begriffe an erste Stelle treten. Des Verständnisses wegen müssen wir aber vorher auf seine volkswirtschaftliche Bedeutung hinweisen, denn die ursprünglich rein finanzwirtschaftliche Bedeutung tritt immer mehr hinter derjenigen zurück, welche dem Budgetgleichgewicht im Gesamtrahmen der Volkswirtschaft zukommt. Die beiden Bedeutungen des Gleichgewichts wollen wir rein terminologisch unterscheiden, indem wir volkswirtschaftlich von einem wirtschaftlichen Budgetausgleich und finanzwirtschaftlich von einem finanziellen oder formellen Budgetgleichgewicht sprechen.

Entsprechen sich die Gesamtsummen aller veranschlagten Verbandseinnahmen und Verbandsausgaben, dann können wir von

⁹ Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten vom 9. 12. 1850 und Bundesgesetz über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege vom 11. 6. 1928.

¹⁰ bilancia = Waage, bilanciare = abwägen.

einem formellen oder finanziellen Gleichgewicht sprechen. Dabei haben wir unter Einnahmen und Ausgaben sämtliche Ein- und Ausgänge an Geldsummen und Sachgütern zu verstehen, welche zur Durchführung der Aufgaben der Finanzwirtschaft in deren Verfügungsbereich eingehen oder daraus heraustreten. Das finanzielle Gleichgewicht würde also bedeuten, daß für die veranschlagten Ausgaben und Einnahmen die nötigen Mittel bereitstehen, wobei die Art der Mittel aber keine Rolle spielt. Bedingung ist einzig der zahlenmäßige Ausgleich der beiden Budgetseiten.

Für den wirtschaftlichen Ausgleich dagegen stellt sich nun neben den zahlenmäßigen Ausgleich noch das Kriterium der Qualität der Mittel, die für die Einnahmen und Ausgaben bereitgestellt werden. Es gibt Mittel, die nicht während der Budgetperiode durch die Staatswirtschaft selbst aufgebracht werden. Sie bedeuten deshalb eine Verringerung des aktiven, in der Regel aber eine Vergrößerung des passiven Vermögensstandes des Staates. Sie können also nicht für den Ausgleich im wirtschaftlichen Sinn verwendet werden. Die Staatswirtschaft als Wirtschaft ist für eine solche Periode nicht ausgeglichen, da solche Mittel in irgend einer Form künftige Budgets belasten, indem sie früher oder später doch durch die Staatswirtschaft aufgebracht werden müssen. Eine Anleihe z. B. wird immer nur buch- und rechnungsmäßig eine Einnahme bedeuten, aber nie wirtschaftlich. Die Deckung eines Defizits durch eine Anleihe gleicht dieses wohl formell aus, beseitigt es aber nicht.

Solange in der Finanzwirtschaft die Regel galt, daß sich die Ausgaben nach den Einnahmen richten müssen, ausnahmsweise vielleicht auch einmal, daß die Einnahmen sich den Ausgaben anpassen dürfen, solange entsprach der wirtschaftliche Budgetausgleich dem finanziellen Budgetgleichgewicht. Das ganze Gleichgewichtsproblem erschöpfte sich zur Hauptsache in der Darstellung der verschiedenen Formen des finanziellen Gleichgewichts, in der Diskussion seiner Motive und der Möglichkeiten der Rückkehr zum Gleichgewicht, d. h. der Beseitigung von Fehlbeträgen. Es beschränkte sich also auf terminologisch-begriffliche Dinge und stellte lediglich eine finanztechnische Angelegenheit dar¹¹. In diesem Sinne stellte z. B. Adolf Wagner als oberstes Postulat der Finanzpolitik den Satz auf, daß die Ausgaben jederzeit durch die Einnahmen gedeckt sein müssen¹². Er war der Meinung, auf diese Weise Defizite vermeiden zu können.

Je größer jedoch die Aufgaben des Staates infolge der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung wurden, desto stärker wurde auch

¹¹ Fritz Neumark, Ausgleichsprobleme der öffentlichen Finanzwirtschaft, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 73. Jahrgang, 1937, S. 583.

¹² Adolf Wagner, Finanzwissenschaft, 1883, S. 132 ff.

die Tendenz der Einnahmen, hinter dem Betrag der notwendigen Ausgaben zurückzubleiben. Umso bedeutungsvoller wurden die Gestaltung und die Auswirkungen des öffentlichen Haushaltes für die Gesamtwirtschaft. Dem Staat wird die Verpflichtung übertragen, Wirtschaftskrisen zu verhüten und die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, also eine aktive Konjunkturpolitik zu treiben. Staatswirtschaft und Konjunkturgeschehen treten in immer engere wechselseitige Beziehungen. Damit tritt das Gleichgewichtsproblem aus dem Rahmen der bloßen Finanzwirtschaft heraus: neben das formelle Budgetgleichgewicht stellt sich nun gesondert und mit zunehmender Bedeutung das Problem des wirtschaftlichen Budgetausgleichs. Diese Entwicklung bringt aber die alte Lehre, die das Gleichgewicht in erster Linie im Interesse der Staatswirtschaft erstrebte, zu Fall, und an ihre Stelle tritt eine neue Theorie, die die Budgetpolitik bewußt in den Dienst wirtschaftspolitischer Pläne und Forderungen stellt und die in erster Linie das Gleichgewicht der Volkswirtschaft im Auge hat.

Gewiß wird die Übernahme der Verantwortung für die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Gleichgewichts, d. h. des Niveaus der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch den Staat eher zu Defizitfinanzen führen. Aber gerade die neuen erweiterten Staatsaufgaben verschaffen der Regierung eine bessere Kontrolle des Geldwesens und ermöglichen die direkte Beeinflussung der Wirtschaft: Ein geplantes Defizit kann ein neues Instrument darstellen, mit dem die Größe des Nationaleinkommens und damit auch die wirtschaftliche Aktivität zu regeln ist. Dies heißt nun allerdings nicht, daß ein Defizit unvermeidlich und ein ständiges Merkmal des Budgets sein muß. Es wäre auch ein Fehler, zu vermuten, daß das Eingehen eines Defizits für sich schon eine genügende wirtschaftliche Maßnahme sei. Gerade die Nachkriegszeit, die ja durch eine sehr weitgehende — zum Teil noch kriegsbedingte — staatliche Wirtschaftspolitik gekennzeichnet war und in der Defizite bedenkenlos eingegangen wurden, hat gezeigt, daß diese Defizitpolitik die Regierungen oft in Verlegenheit brachte, da sie die Inflation förderten. Doch kann gesagt werden, daß weder ein wirtschaftlich ausgeglichenes noch ein wirtschaftlich unausgeglichenes Budget „ein Verbrechen gegen die Gesellschaft“ ist; je nach den wirtschaftlichen Umständen kann das eine oder das andere die rechte Politik sein¹³.

Die Erörterung der Problematik des budgetären Gleich- resp. Ungleichgewichts erfolgt deshalb meist im Zusammenhang mit einer Darlegung allgemein wirtschaftstheoretischer, namentlich geld-, kredit- und konjunkturtheoretischer Probleme. Vor allem wird sich heute der wirtschaftliche Ausgleich nach dem Konjunkturzyklus richten, der sich in der Regel über mehrere Haushaltsperioden er-

¹³ Ursula Hicks, *Public Finance*, London 1948, S. 357.

streckt. Er braucht sich deshalb nicht mehr innerhalb der Budgetperiode zu vollziehen, sondern er kann im Laufe des Konjunkturzyklus erfolgen. Gerade für längere Perioden gibt es nun aber Möglichkeiten, die einzelnen Unternehmungen anzuregen und so die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft zu erhöhen, ohne daß endgültig bei Defizitfinanzen Zuflucht genommen werden muß. Maßnahmen dazu wären z. B. Reduktion des repräsentativen Effekts der Einkommensbesteuerung, Ausdehnung der Produktion, wo sie durch monopolistische Kontrolle reduziert wurde, und allgemein auch durch neue technische Methoden. Wenn nun also auch während gewissen Budgetperioden, gemäß der Konjunkturlage, bewußt mit wirtschaftlich unausgeglichene Budgets gearbeitet wird, heißt das nicht, daß der Gleichgewichtsgedanke aufgegeben, sondern nur, daß er in einen zeitlich und materiell weiteren Rahmen gestellt wird ¹⁴.

Mag der wirtschaftliche Ausgleich nun erfolgen wie und wann es sei, die Aufgabe der Finanzwirtschaft, die Mittel mit den Bedürfnissen des Staates in Einklang zu bringen, bleibt auch da bestehen, wo der Staat neben den staatswirtschaftlichen noch in vermehrtem Maße volkswirtschaftliche Funktionen übernehmen muß. Ein Budgetdefizit kann wohl willentlich geschaffen oder vergrößert werden, durch Senkung der Steuern oder durch Ausdehnung der Ausgaben oder durch Kombination beider Maßnahmen. Dabei muß aber gleichzeitig berücksichtigt werden, mit welchen Mitteln das so entstandene Defizit finanziert wird! Der Staat muß auf alle Fälle die finanziellen Mittel für das von ihm angenommene politische Programm besitzen, und es ist deshalb seine Pflicht, die für diese Politik erforderlichen Einnahmequellen zu schaffen, oder aber er muß auf diese Politik verzichten. Dem Ausgabenprogramm muß daher ein gleichwertiges Einnahmenprogramm gegenüberstehen, das Budget also finanziell und formell im Gleichgewicht sein, denn ein Defizit muß in jedem Fall, auch wenn keine ordentlichen Deckungsmittel vorhanden sind, finanziert werden ¹⁵. Ergibt sich z. B. bei der Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben eine Differenz zu Gunsten der Ausgaben, dann müssen, damit das Mehr an Ausgaben überhaupt geleistet werden kann, die nötigen Mittel bereitgestellt, d. h. veranschlagt werden. Für die Herstellung des finanziellen Gleichgewichts können dann vorerst einmal Überschüsse aus Vorjahren oder Vermögenswerte verwendet werden, doch gilt oft das Schuldenmachen, durch Aufnahme von

¹⁴ Vgl. u. a.: Fritz Neumark, Ausgleichsprobleme der öffentlichen Finanzwirtschaft, Zeitschr. für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 1937, S. 582 ff.; E. F. Schumacher, Staatsfinanzen — Ihr Verhältnis zur Vollbeschäftigung, in „Vollbeschäftigung“, Bern 1946, S. 145 ff.; Ursula Hicks, Public Finance, London 1948, S. 351 ff.

¹⁵ Vgl. auch v. Schanz, a. a. O. S. 85.

Anleihen und Krediten, sowohl politisch als auch finanzwirtschaftlich als der Weg des geringeren Widerstandes. Der formelle Ausgleich des Budgets wird jedoch in der Regel über die Vermögensrechnung erfolgen, in der ja auch die Anleihen und Kredite eingestellt werden. Auch wenn es sich bei Kredit und Anleihe wirtschaftlich nur um eine zeitliche Überwälzung der Deckung resp. des Ausgleichs auf die Zukunft handelt, kann deshalb gleichwohl von einer Rationalität des Budgets gesprochen werden. Ohne das formelle finanzielle Gleichgewicht aber würde dem Budget jede Rationalität abgehen, und von einem Budget im eigentlichen Sinne könnte nicht mehr gesprochen werden.

Obwohl also für die Finanzwirtschaft der Grundsatz besteht, daß sich das Budget im formellen oder finanziellen Gleichgewicht befinden soll, können sich in der Praxis Abweichungen ergeben. Denn die Veranschlagungen — und seien sie noch so gewissenhaft erstellt worden — gewährleisten keinen Anspruch auf genaue Erfüllung. Besonders im Zeichen der aktiven Konjunkturpolitik ist es schwierig zu ermessen, in welchem Umfang sich die zu diesen Zwecken aufzuwendenden Ausgaben durch sekundär bewirkte Einnahmesteigerungen und Ausgabenentlastungen ausgleichen. Entstehen die Abweichungen durch das Zurückbleiben der Einnahmen hinter den Ausgaben, dann spricht man von einer Budgetüberschreitung; übersteigen aber die Einnahmen die Ausgaben, dann handelt es sich um eine Budgetunterschreitung. Im Gegensatz zu den budgetmäßigen, d. h. vorgesehenen Abweichungen wie Defizit und Überschuß ergeben sich die Budgetüber- und -unterschreitungen erst im Verlaufe der Budgetperiode. Sie sind erst aus dem Vergleich von Budget und Staatsrechnung ersichtlich. Große rechnungsmäßige Abweichungen im Budget sind nicht das Zeichen eines Budgetungleichgewichts, sondern eher einer ungenauen Veranschlagung, über deren Bedeutung und Gefahren anläßlich der Behandlung des Grundsatzes der Budgetgenauigkeit zu sprechen sein wird ¹⁶.

Für den von uns in dieser Arbeit verwendeten finanzwirtschaftlichen Begriff des Budgetgleichgewichts genügt die Forderung, daß das Budget formell und finanziell im Gleichgewicht sei. Ein kleiner rechnungsmäßiger Fehlbetrag oder Überschuß ist dabei irrelevant. Diese Formulierung würde dann ungefähr dem finanzwirtschaftlichen Postulat von Englis, der quantitativen Übereinstimmung von Eingängen und Ausgängen in einer bestimmten Finanzperiode¹⁷, entsprechen.

¹⁶ Siehe weiter unten S. 93 ff.

¹⁷ Englis, K., Finanzwissenschaft, Brünn 1931, S. 215.

II. Die Bedeutung des Budgets

Als die Organisation der Volksgemeinschaft darf der Staat, als solcher, nicht zum Selbstzweck werden. Er hat den Ausgleich zwischen dem Einzelnen und der Gesamtheit zu vermitteln. Soll deshalb die Staatswirtschaft als eine der wichtigsten Institutionen des Staates dem Zweck des Staates gerecht werden, so ist sie zum Wohl der Gesamtheit wie auch des Einzelnen zu führen. Dann bedarf sie aber auch einer Ordnung, die dieser Forderung Rechnung trägt und die den Staat verpflichtet, seinen Bürgern Rechenschaft abzulegen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, nach einem bestimmten Plane vorzugehen, weil sich nur auf diese Weise eine rationale Haushaltsführung eines politischen Verbandes ergeben kann. Der Staat soll ordnungsgemäß haushalten können, d. h. er wird vor allem danach trachten, die für seine Existenz oft folgenschweren Überraschungen und Zufälle nach Möglichkeit zu vermeiden. So wird jede vorsichtige Regierung bestrebt sein, sich von den zukünftigen Bedürfnissen des Staates ein Bild zu machen und ihre Verwaltungstätigkeit danach zu gestalten. Dabei ist die schätzungsweise Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben, die der Verwaltung in einer künftigen Finanzperiode erwachsen werden, von größter Wichtigkeit; sie verschafft der Regierung durch den Vergleich dieser mutmaßlichen Einnahmen und Ausgaben die Möglichkeit, einen großen Teil der Unbekannten auszuschalten und an deren Stelle eine planmäßige Vorsorge für die Zukunft zu setzen. Durch die Übernahme dieser Funktion des Ordnen und des Planens der staatlichen Haushaltswirtschaft ergibt sich die grundlegende Bedeutung des Budgets im Rahmen der Finanzwirtschaft. Für eine vernünftige Staatswirtschaft kommt deshalb dem Budget als vorsorgliche Maßnahme die Hauptbedeutung zu, denn seine Aufgabe ist es ja, der Regierung in Form einer Übersicht die voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen zur Kenntnis zu bringen, die das kommende Jahr der Verwaltung bringen wird. Gleichwohl muß man sich stets bewußt sein, daß das Budget wohl ein Mittel ist, um das Ziel der Finanzwirtschaft, das Gleichgewicht von Verbandseinnahmen und -ausgaben zu erreichen, daß es aber einen Erfolg nicht unbedingt garantieren, ihn höchstens ermöglichen helfen kann. Mit dieser ersten grundlegenden Funktion des Ordnen und Planens des staatlichen Haushaltes, die man auch als die finanzpolitische Funktion bezeichnen kann, ist wohl die Hauptbedeutung des Budgets skizziert, doch ist dadurch dessen Bedeutung im einzelnen noch nicht erschöpft.

In dieser ersten allgemeinen Funktion kommt sowohl die zweckmäßige Ordnung und Planung der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten und der Finanzgebarung als auch die Sicherung der Aufgaben- und Zweckerfüllung des öffentlichen Gemeinwesens zum

Ausdruck. Es ergeben sich daraus, je nach dem Gesichtspunkt, unter dem die Betrachtung stattfindet, für das Budget ganz verschiedene spezielle Bedeutungen, die eindeutig und klar zu fassen infolge ihrer fließenden Grenzen äußerst schwierig ist. Historisch und seinem Wesen nach kommt dem Budget in erster Linie politische, vor allem finanzpolitische Bedeutung zu, doch seinen Auswirkungen nach hat man es vom finanziellen, resp. wirtschaftlichen Standpunkt aus zu betrachten, und aus den Beziehungen, die sich durch das Budget zwischen den einzelnen Organen des Staates ergeben, gewinnt es auch eine rechtliche Bedeutung¹⁸. Wenn im Folgenden nun auf diese Gesichtspunkte näher eingegangen wird, dann besonders auch im Hinblick auf die Bedeutung, die dieser Betrachtungsweise für die Behandlung der Einzelheiten, hauptsächlich der Budgetgrundsätze zukommt. Nur bei dieser Betrachtungsweise kann die wirtschaftliche, politische und rechtliche Funktion eines Budgets zur Geltung kommen.

1. Die wirtschaftliche Bedeutung des Budgets

Als Plan, der den öffentlichen Haushalt regeln soll und der deshalb in erster Linie als ein finanzpolitisches Instrument gilt, muß das Budget auf die staatlichen Wirtschaftshandlungen, die das Haushalten ausmachen, ordnend einwirken. Dabei wird es aber einen praktischen Wert nur dann haben, wenn die maßgebenden Instanzen beim Budgetieren die wirtschaftlichen Gegebenheiten berücksichtigen und sich der Bedeutung des Budgets bewußt sind, die ihm im Hinblick auf seine wirtschaftlichen Auswirkungen zukommt. Die Behörden sollten sich stets die Tatsache vor Augen halten, daß der öffentliche Finanzaufwand die private Interessensphäre tief berührt. Denn je höher die Steuern angesetzt werden müssen, desto stärker werden die finanziellen Verhältnisse des einzelnen Bürgers berührt. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Staatsbürgers darf durch die Eingriffe des Staates nicht zerstört werden, da die Einnahmen des Staates zum großen Teil aus dem Einkommen und Vermögen seiner Bürger fließen. Im gleichen Sinn muß sich der Fiskus auch die Auswirkungen der finanziellen Belastung auf die private Wirtschaft vergegenwärtigen, denn eine große Belastung kann die Konkurrenzfähigkeit der privaten Unternehmungen stark beeinträchtigen. Auf der anderen Seite wird ein sozialer und wirtschaftlicher Ausgleich, der zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Volksschichten und Landesteilen gefunden und hergestellt werden muß, immer auch ein finanzieller Ausgleich sein und dem-

¹⁸ Kull, E., Die sachlichen Budgetprinzipien, in: Voranschlag und Rechnung der öffentlichen Gemeinwesen, Veröffentlichung der Handelshochschule St. Gallen, 1945, S. 10 f.

entsprechend im Budget seinen Niederschlag und seine Regelung finden.

Die wirtschaftliche Bedeutung des Budgets gewinnt noch an Gewicht, je stärker der Wohlfahrtszweck des Staates in den Vordergrund tritt. Im Laufe dieser Entwicklung haben die öffentlichen Körperschaften immer mehr wirtschaftliche und auch vermehrte soziale Funktionen übernehmen müssen. Durch das Anwachsen der öffentlichen Ausgaben ist heute der Staat tief in die private Einkommens- und Vermögenssphäre eingedrungen. Es ist z. B. nicht mehr vorwiegend die Einkommensbesteuerung, durch die der Staat die Einkommensverteilung beeinflusst, sondern dies geschieht nun in erheblichem Maße in der Form von staatlichen Besoldungen, Pensionen, Unterstützungen und durch den Zinsendienst. So werden z. B. in Frankreich heute ungefähr 30 % des gesamten privaten Einkommens durch den Verteilungsmechanismus des Budgets (*le mécanisme de la redistribution budgétaire*) angewiesen¹⁹. Das Budget ist deshalb je länger desto mehr aus dem Rahmen der Finanzwirtschaft hinausgewachsen und zu einem volkswirtschaftlichen Problem geworden. In diesem Sinn bedeutet das Budget dann auch einen Überblick resp. eine Grundlage für die Kenntnis der wirtschaftlichen Verhältnisse eines Landes.

Natürlich wird das Maß der wirtschaftlichen Bedeutung des Budgets von der wirtschaftlichen „Organisationsform“ des Staates abhängen. In einem kollektivistischen Gemeinwesen wird das Budget in weit stärkerem Maße zum Ausdruck öffentlicher wirtschaftlicher Maßnahmen, die die Wirtschaft grundlegend beeinflussen, als dies in einem liberalistischen Staate der Fall sein kann. Bei vollständigem Kollektivismus wird die Frage nach der Bedeutung des Staatsbudgets für die Wirtschaft gar nicht mehr gestellt werden können, da der staatliche Haushaltsplan die Resultante einer staatlichen Wirtschaftspolitik ist, die nun die gesamte Volkswirtschaft umfaßt. Auf der andern Seite wird heute auch der liberalistische Staat durch sein Gewicht, d. h. sein Wirtschaftspotential, ohne es zu wollen, die private Wirtschaft beeinflussen, da der öffentliche Haushalt in deren Plänen nun eine der wesentlichen Komponenten darstellt²⁰.

So verschieden die Verhältnisse der Schweiz von anderen Ländern sind, die allgemeine wirtschaftliche Bedeutung des Budgets gilt auch für unseren Staat. Auch in der Schweiz hat der Bund in beachtlichem Umfang wirtschaftliche Funktionen übernommen und wird noch weitere übernehmen müssen. Gewiß muß diese Entwick-

¹⁹ Laufenburger, H., *Aspects économiques de la réforme du Budget*, in: *Rapport général présenté au Congrès de l'Institut International de Finances Publiques à Bâle, 12—14 septembre 1949*, S. 1.

²⁰ Reuter, P., *L'évolution des institutions budgétaires dans les états actuels*, in: *Rapport*, a. a. O., S. 12.

lung in großem Maße den außerordentlichen Verhältnissen zugeschrieben werden, die die beiden Weltkriege mit sich gebracht haben. Eine Rückkehr zu den früheren Verhältnissen ist jedoch undenkbar; eine völlig freie und ungebundene Wirtschaft kann nicht mehr in Betracht kommen. Unsere Abhängigkeit in Bezug auf die Rohstoffe und die Absatzmöglichkeiten unserer Exportindustrie von einem Ausland, das zum großen Teil der staatlichen Lenkung untersteht, macht auch schweizerischerseits staatliche Interventionen notwendig. Dies umso mehr, als vielfach Krisenerscheinungen ihren Anfang nicht in unserem eigenen wirtschaftlichen und politischen Machtbereich, sondern im Ausland, also außerhalb unserer Kontroll- und Entscheidungsmöglichkeiten nehmen. Durch diesen Interventionismus wird natürlich der staatliche Verwaltungsapparat mehr belastet, und dies erfordert daher einen beträchtlichen Einsatz öffentlicher Mittel. Im gleichen Umfang, als öffentliche Mittel für wirtschaftliche Zwecke verwendet werden müssen, nimmt aber auch die wirtschaftliche Bedeutung des eidgenössischen Voranschlages zu.

Wenn in der Schweiz noch nicht von einer staatlichen Lenkung der Wirtschaft durch die öffentlichen Körperschaften gesprochen werden kann, so versuchen diese doch, die Bedingungen und Voraussetzungen zu schaffen, welche es unserer Wirtschaft ermöglichen, ihre Existenz zu sichern. Der Staat greift im großen und ganzen nur dann und meistens nur unterstützend ein, wenn die privatwirtschaftlichen Anstrengungen Übelstände oder drohende Gefahren nicht abzuwenden vermögen. Doch auch solche Stützungsmaßnahmen erfordern immer noch einen erheblichen öffentlichen Finanzaufwand, sodaß in der budgetmäßigen Schaffung der Voraussetzungen und der Bedingungen zur Unterstützung der Wirtschaft eine wesentliche Bedeutung des Budgets gesehen werden kann.

Wie sehr diese wirtschaftliche Bedeutung in der Praxis hervortreten kann, zeigt sich z. B. immer wieder bei der Diskussion der Bundesausgaben. Mit jeder Kürzung oder Erhöhung entsteht irgendwo im Volkskörper ein Einnahmenausfall oder eine Einnahmenezunahme, die dann je nachdem zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten oder Vorteilen führen können. Wenn man z. B. die Ausgaben zur Verbilligung der Lebenskosten von 2,5 Milliarden Franken betrachtet, über die die eidgenössischen Räte für das Budget 1948 zu beschließen hatten, kann man sich fragen: Haben hohe Staatsausgaben nicht schon von sich aus eine preissteigernde Wirkung, sodaß eher eine Streichung der Verbilligungsbeiträge sich preissenkend auswirken würde? Oder: Hätte in dieser Zeit die Aufhebung der Preisverbilligung nicht eine Steigerung des Lebenskostenindex zur Folge, dem das Lohnniveau und diesem wiederum alle übrigen Güterpreise folgen würden? Aus solchen Erwägungen läßt sich erkennen, welche eminent wirtschaftliche Wirkungen vom

Budget ausgehen können und wie schwer die wirtschaftlichen Entscheidungen anlässlich der Budgetfeststellung zu fällen sind. Auch hier, wie überall, hat jedes Ding mindestens zwei Seiten; kausale Wirkungen können nicht nur von den Staatsfinanzen auf die Wirtschaft, sondern auch umgekehrt von der Wirtschaft auf die Staatsfinanzen ausgehen ²¹.

Die Ordnungsmaßnahmen des Budgets zielen in letzter Linie darauf hin, die Übereinstimmung von Bedarf und Deckung der Staatswirtschaft zu sichern. Aber nur bei Beobachtung all der wirtschaftlichen, resp. volkswirtschaftlichen Faktoren kann das Budget seine Aufgabe erfüllen und das sein, worin seine letzte und eigentliche Bedeutung liegt: ein wesentlicher Faktor für das Haushalten nach dem wirtschaftlichen Prinzip, obwohl die letzte Entscheidung immer eine politische sein wird.

2. Die politische Bedeutung des Budgets

Die politische Bedeutung des Budgets kann sich bei den verschiedensten Gelegenheiten zeigen. Ihre Hauptursache kann mit der Tatsache begründet werden, daß sich die ganze Tätigkeit des Staates in Ausgaben ausdrückt. Die Aufwendungen aber hängen von den zur Verfügung stehenden Mitteln ab, und beide wiederum, Kosten und Deckungsmittel, werden durch das Budget festgelegt und zum Ausdruck gebracht. Wissenschaftlich, wirtschaftlich und finanztechnisch lassen sich verschiedene Lösungen für die Gestaltung des Planes, der den öffentlichen Haushalt regeln soll, aufstellen. Aber beim politischen Durchdenken und im Verlauf der politischen Diskussion erweisen sie sich oft als unmöglich. Wir haben deshalb festgestellt, daß dem Budget historisch und seinem Wesen nach vor allem politische Bedeutung zukommt. Dies aus der Erkenntnis, daß in concreto das Budget in erster Linie nicht einer wirtschaftlich rationalen Rechnung entspringt, sondern daß es das Resultat der herrschenden tatsächlichen Machtpositionen darstellt.

Das Budget ist der Ausdruck des politischen und wirtschaftlichen Interessenausgleiches zwischen den verschiedenen Parteien und Interessengruppen. Bestimmungsgründe können dabei sein: z. B. das Ausmaß der Teilhabe des Staates am Sozialprodukt oder die Frage, auf welche Weise der Staat bestimmten Gruppen der Bevölkerung das Einkommen vermindern kann, um dadurch anderen Gruppen ein höheres zu verschaffen. Von großer politischer Bedeutung ist hier die Bezeichnung der Deckungsmittel durch das Budget,

²¹ Vgl. dazu z. B. den zusätzlichen Bericht zur Botschaft des Bundesrates vom 2. Nov. 1946 an die Bundesversammlung zu den Voranschlägen für das Jahr 1946, S. 19 f.: Die Bedeutung der Militärausgaben für die Wirtschaft.

denn aus deren Art und Maß ergibt sich die gesellschaftliche Verteilung der Lasten des Staatswesens. Gerade weil in Wirklichkeit das Budget nicht nur ein rein wirtschaftliches, d. h. ein Preis-Kosten-Problem darstellt, sondern weil in der Staatswirtschaft jede wirtschaftliche und jede finanzielle Entscheidung auch eine politische Entscheidung ist, muß der politischen Bedeutung des Budgets entscheidendes Gewicht beigelegt werden. Aber gerade weil bei der politischen Entscheidung nicht unbedingt mit Sachverständnis, sondern durch die Mehrheit entschieden wird, so darf ob dem Gewicht des politischen Faktors die eigentliche Aufgabe des Budgets, das rationale Ordnen des Staatshaushaltes, d. h. das wirtschaftende Element nicht vergessen werden. Deshalb ist bei der Gestaltung des Budgets von Grundsätzen auszugehen, die stets das entscheidende Ziel des Budgets im Auge behalten und die erlauben, dem politischen Entscheid einen objektiven Vorschlag zu Grunde zu legen, der dem Sinn des Budgets entspricht, der mit dem nötigen Sachverständnis aufgestellt ist und der nicht im Entwurf bereits den politischen Kompromiß enthält.

Die politische Bedeutung des Budgets ist weniger groß, solange eine eindeutige Mehrheit vorhanden ist, die in der Regel eine klare Finanzpolitik gewährleistet. Denn es lassen sich von verschiedenen Gesichtspunkten aus verschiedene Finanzprinzipien vortragen und vertreten. Solange sie kompromißlos zur Durchführung kommen können, genießen sie den Vorteil einer eindeutigen, zielbewußten Finanzpolitik. Sobald aber Kompromisse nötig werden, wird eine klare Politik erschwert, da das Budget dann nicht mehr das Zeichen einer Politik ist. Um die Zustimmung der Mehrheit zu erhalten, muß es dann so erstellt werden, daß es diese Mehrheit auf sich vereinigen kann. Die dem Budget von den Parteien beige-messene Bedeutung kann sogar so weit führen, daß im Budget so-viele verschiedene Meinungen vertreten sind, daß man es gar nicht mehr als politisch, sondern eher als unpolitisch bezeichnen muß.

Ein weiteres politisches Faktum der Budgetgestaltung zeigt sich unter anderem darin, daß sich bei der Budgetgestaltung das Verhältnis von Legislative zu Exekutive besonders deutlich abzeichnet, denn vor allem via Budgetfeststellung kann ein großer Einfluß auf die Staatstätigkeit geltend gemacht werden. In diesem Sinne wird im parlamentarischen System dem Budget eine führende Rolle zugewiesen. So gestattet die Budgetberatung dem Parlament, sämtliche öffentlichen Einrichtungen zu kontrollieren und die Handlungen der Verwaltung kritisch zu beurteilen. Dem sogenannten Budgetrecht²² des Parlamentes liegt die Befugnis zur Feststellung des Budgets zu Grunde, die dem Parlament gestattet, der Verwal-

²² Siehe z. B. Zorn, Ph., Budgetrecht, in: Hdw.buch der Staatswissenschaften, Jena 1926, IV. Aufl., Bd. 3, S. 118 ff.

tung durch das Budget ihre Tätigkeit für die kommende Periode vorzuschreiben. Als politisches Mittel par excellence erweisen sich dabei Abänderungen oder Streichungen von Krediten oder die Budgetverweigerung. Je nach dem politischen Programm werden die geplanten Ausgaben der Verwaltung gekürzt oder erhöht und so deren Tätigkeit gelenkt, oder es wird ihr durch Ablehnung der Kredite das Mißtrauen ausgesprochen. Die politischen Wirkungen, die vom Budget ausgehen können, sind allerdings als Folge der Verschiedenheit der Systeme in den verschiedenen Ländern recht ungleich. Trotzdem ergeben sich überall, angesichts der politischen Bedeutung des Budgets, bei dessen Gestaltung mehr oder weniger heftige Kämpfe unter den politischen Parteien und den sozialen Klassen und Auseinandersetzungen zwischen Exekutive und Legislative.

Wie überall hängt in der Schweiz die Budgetgestaltung aufs engste mit der geschichtlichen Entwicklung und der daraus resultierenden politischen Grundstruktur des Gemeinwesens zusammen. Die Besonderheit unserer Verhältnisse in Bezug auf die politische Bedeutung des Budgets läßt sich denn auch von der Tatsache ableiten, daß die Bundesversammlung ihre Abstammung von der Tag-satzung, die zugleich gesetzgebende und verwaltende Behörde war, nicht ganz verleugnen kann²³. Unseren Räten kommen deshalb auf dem Gebiete der Verwaltung Befugnisse zu wie kaum einem ausländischen Parlament, sodaß sie genügend Einfluß auf die Leitung der Staatsgeschäfte besitzen und das Hauptgewicht nicht auf die Kontrolle der Staatsfinanzen legen müssen. Das Budget ist deshalb nicht mehr der zentrale Staatsakt, der für die Volksvertretung die einzige Möglichkeit bietet, eine Kontrolle über die Regierung auszuüben. Die Bundesverfassung stattet die Bundesversammlung mit dem umfassenden Recht der Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung aus und gibt ihr damit ein unabhängiges und selbständiges Kontrollrecht²⁴. Diese Oberaufsicht übt das Parlament im wesentlichen anläßlich der Debatte über den Geschäftsbericht des Bundesrates aus, indem bei dieser Gelegenheit die Kritik an der Tätigkeit des Bundesrates und die politische Diskussion der Regierungsprobleme erfolgen kann. Die politische Bedeutung des Budgets und die damit verbundene Einflußnahme auf die Regierung trifft deshalb für die schweizerischen Verhältnisse nicht im üblichen Umfang zu, sondern tritt eher in den Hintergrund. Trotzdem wird auch bei uns die Budgetdebatte immer wieder benützt, um die Ver-

²³ Burckhardt, W., Kommentar der schweiz. Bundesverfassung, Bern 1931, S. 661 f.

²⁴ BV, Art. 85, 11.

waltung zu kritisieren und um ihr Anweisungen zu geben²⁵. Dabei mag der Umstand maßgebend sein, daß bei der Kritik anläßlich des bundesrätlichen Geschäftsberichtes die Tatsachen bereits vollendet sind, während bei der Budgetdebatte auf mögliche Fehler aufmerksam gemacht werden kann, bevor sie begangen werden.

Die Ausnahmestellung, die der eidgenössische Voranschlag im Vergleich zu den Budgets anderer Staaten in Bezug auf seine politische Bedeutung einnimmt, ergibt sich auch aus der bei uns geltenden Regel, daß alle namhaften neuen Ausgaben nicht auf dem Budgetwege, sondern durch selbständige Beschlüsse der Räte bewilligt werden. Der bundesrätliche Entwurf des eidgenössischen Voranschlages enthält denn auch nur Einnahmen und Ausgaben, die sich aus den bis jetzt gefaßten Beschlüssen ergeben²⁶. Diese politische Übung, die allerdings keinen bindenden Rechtssatz darstellt und deshalb Ausnahmen zuläßt²⁷, führt dazu, daß die Debatte über die Maßnahmen, die den Anlaß neuer Ausgaben bilden, von der Budgetdebatte getrennt wird. Diese büßt dadurch einen wesentlichen Bestandteil ihres politischen Charakters ein, ja es wird ihr sogar die politische Entscheidung vorweg genommen. Die in anderen Ländern so berühmte Budgetdebatte ist deshalb bei uns mehr eine Finanzdebatte, das heißt eher eine sachliche Verwaltungsangelegenheit. Das hindert aber nicht, daß anläßlich der Budgetdebatte das Parlament immer wieder aus freiem Ermessen und politischen Erwägungen Einnahmen- und Ausgabenvorschläge abändert oder Ausgaben postuliert und feststellt, über die noch kein Beschluß vorliegt.

Daß sich unsere Demokratie nicht auf dem üblichen parlamentarischen System aufbaut, zeigt sich aber auch darin, daß nach unserem Staatsrecht eine Demission des Bundesrates in Folge eines Mißtrauensvotums der Bundesversammlung nicht in Frage kommt. Jeder Konflikt zwischen Bundesversammlung und Bundesrat wird mit dem Nachgeben des Bundesrates enden, da ja die Bundesversammlung als „oberste Gewalt des Bundes“ dem Bundesrat übergeordnet ist²⁸. Bei Budgetdifferenzen würde deshalb der Budgetverweigerung als Waffe gegen die Exekutive jedes politische Motiv fehlen, sie würde bei uns nur eine unnütze Geste darstellen. Als

²⁵ Als Beispiel: Anläßlich der Behandlung der Ausgaben des politischen Departementes, bei der Detailberatung des Budgets für 1948, benützte Nationalrat Vincent die Gelegenheit, um die Außenpolitik unseres Landes in den letzten Jahren zu kritisieren (Basler Nachrichten vom 11. 12. 47, Nr. 525).

²⁶ Bericht zur Budgetbotschaft 1948 vom 4. 11. 47, S. 7.

²⁷ Lediglich auf Budgetbeschluß beruhen z. B.: Beiträge an die internationalen Institute und an kulturelle und hygienische Bestrebungen verschiedener Art oder Beiträge an Verbände, Vereine, Handelskammern usw., siehe auch Steiger und Higy, Finanzhaushalt der Schweiz, Bern 1934, S. 198.

²⁸ BV, Art. 71.

politisches Druckmittel würde sich vielmehr die alle vier Jahre stattfindende Wahl des Bundesrates durch das Parlament verwenden lassen.

Die Besonderheiten unseres parlamentarischen Systems und der Budgetberatung bewirken wohl eine gewisse Einbuße an politischer Bedeutung, doch wirkt sich dies vielmehr zum Vorteil als zum Nachteil unseres Budgets aus. Die Budgetberatung gewinnt an Sachlichkeit, und die Aussprache kann sich in der Hauptsache der finanziellen Einzelheiten der Ausgaben und Einnahmen annehmen. Durch die Entpolitisierung werden Mißbräuche wie die bei politischer Diskussion des Budgets oft praktizierte Obstruktion der Opposition durch Verschleppung der Verhandlungen und Verzögerung der Budgetvotierung erheblich vermindert²⁹. Da die Bundesversammlung aber über ein weitgehendes Budgetrecht und die uneingeschränkte Ausübung der Budgetinitiative verfügt, muß der Feststellung des eidgenössischen Voranschlages gleichwohl eine politische Bedeutung beigemessen werden.

Für eine weitere Untersuchung des eidgenössischen Voranschlages wollen wir deshalb feststellen, daß die Budgetberatung des Parlamentes weitgehend entpolitisiert ist. Wir würden aber von irrealen Voraussetzungen ausgehen, wenn wir ihre politische Bedeutung ganz übersähen. Wir müssen uns also der politischen Zusammenhänge der sich bei der Gestaltung des eidgenössischen Voranschlages ergebenden Probleme stets bewußt bleiben.

3. Die rechtliche Bedeutung des Budgets

Wenn dem Budget als wirtschaftlicher und politischer Maßnahme praktische Bedeutung zukommen soll, muß verlangt werden, daß es wirklich befolgt wird. Soll dies geschehen, so muß die mit dem Vollzug beauftragte Behörde in irgend einer Weise an den Voranschlag gebunden sein, denn „es ist im allgemeinen unmöglich, hierfür lediglich das Vertrauen wirken zu lassen“³⁰. Die Bindung der wirtschaftsführenden Organe an den Voranschlag hat deshalb auf Grund der Feststellung einer Verantwortlichkeit gegenüber dem Voranschlag zu erfolgen. In der Regel besteht diese Bindung in der Gesetzesform, d. h. das Budget wird als Budgetgesetz festgestellt. Zu untersuchen, was das Budget nun aber für ein Gesetz ist, ob ein materielles oder formelles, oder ob es überhaupt als ein Gesetz bezeichnet werden kann, gehört nicht in den Rahmen dieser Arbeit;

²⁹ Über die Möglichkeiten und die Auswirkungen der Obstruktion bei der Budgetberatung vgl. u. a. Jèze, G., *Théorie générale du Budget*, in: *Cours de Science des Finances*, VI. Aufl., Paris 1922.

³⁰ Schanz, G. v., a. a. O., S. 86.

dies ist eine Streitfrage für Juristen³¹. Für uns genügt die Tatsache, daß durch rechtliche Normen für die Beobachtung der Budgetbestimmungen gesorgt wird, also daß die Gewähr besteht, daß der aus dem Budget gewonnenen Erkenntnis durch die vollziehenden Behörden auch nachgelebt wird. Aus der Bindung, d. h. aus den Beziehungen, die sich durch das Budget zwischen den einzelnen Organen des Staates ergeben, gewinnt dieses nun seine rechtliche Bedeutung, die man auch bei einer vorwiegend finanzwissenschaftlichen und politischen Untersuchung der budgetären Probleme in Folge der engen Zusammenhänge dieser drei Faktoren ins Auge fassen muß.

Diese rechtliche Bedeutung zeigt sich bei der Postulierung der Budgetgrundsätze, insbesondere derjenigen des Verfahrens, für deren praktische Bedeutung die Rechtskraft, die dem Budget zukommt, eine wichtige Voraussetzung darstellt. Das Maß dieser Rechtskraft kommt zum Ausdruck in der Intensität des Abhängigkeitsverhältnisses der Exekutive von der Legislative und in den Sanktionen, die zur Anwendung kommen gegen die zuständigen Personen und Amtsstellen, die die budgetären Feststellungen nicht beobachten. So sehen z. B. bei der Ausgabenappropriation, d. h. bei der Bestimmung zahlenmäßig festgestellter Beträge für bestimmte Ausgabenzwecke, scharf umrissene zivil- und strafrechtliche Normen bei ungenauer Befolgung persönliche Sanktionen gegenüber den Ausführungsorganen vor.

Auch in rechtlicher Beziehung macht sich die bei der politischen Bedeutung des Budgets erwähnte Eigenart des schweizerischen Systems geltend, denn auch die rechtliche Bedeutung des Budgets hängt eng mit der politischen Grundstruktur des Gemeinwesens zusammen. Die Rechtskraft und die rechtlichen Beziehungen, die vom eidgenössischen Voranschlag ausgehen und die dessen rechtliche Bedeutung dokumentieren, finden ihren Niederschlag nur zum geringen Teil in der Verfassung. Diese postuliert nur die Aufstellung des Budgetsentwurfs durch den Bundesrat³² und die jährliche Feststellung des Voranschlages durch das Parlament³³. Es sind vielmehr die Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und Verordnungen des Bundesrates³⁴ und zum großen Teil das nichtgeschriebene traditionale Recht, vor allem die parlamentarische Übung³⁵, in denen der

³¹ Vgl. u. a. Jèze, G., a. a. O., Laband, P., a. a. O.; für die Schweiz: Pesch, Fritz, Die staatsrechtliche Bedeutung des eidg. Budgets, Zürich 1930; Meier, Ernst, Der eidg. Voranschlag und seine rechtliche Bedeutung, Glarus 1931; Doleschal, Max, Über das Budgetrecht, Basel 1930.

³² BV, Art. 102, 14.

³³ BV, Art. 85, 10.

³⁴ Über die Rechtsquellen siehe Balsiger, W., Der Voranschlag nach eidgenössischem Recht, Bern 1913, S. 17 ff.

³⁵ Burekhardt, Walter, a. a. O., S. 686.

rechtliche Aspekt des Budgets deutlich wird. Der eidgenössische Voranschlag wird als einfacher Bundesbeschluß festgestellt, der wohl die Handlungen des Bundesrates in einem bestimmten Umfang bindet, sodaß dessen planwidriges Verhalten als Rechtsverletzung gilt. Er wird aber nur als Verwaltungsnorm ³⁶ angesehen und ist deshalb nicht im Stande, bestehende Rechtsnormen zu ändern. Bundesrat und Bundesversammlung haben demzufolge bei der Budgetgestaltung die bestehenden Rechtsvorschriften zu beachten und alle notwendigen Ausgaben, zu denen das Gemeinwesen rechtlich verpflichtet ist (Besoldungen, Miete, Schuldendienst etc.), und die Einnahmen, die auf Grund der bestehenden Gesetze zu erheben sind, im Budget einzustellen. Beim Budgetvollzug ist der Bundesrat grundsätzlich an die Gesamtsumme, aber auch an die Einzelposten des in der Schweiz sehr weit gegliederten Voranschlages gebunden. Abweichungen sind von der Bundesversammlung zu bewilligen, die als die oberste Behörde auch die Kontrolle über die Erfüllung der Verpflichtungen ausübt und die Verantwortlichkeit feststellt. Diese Verantwortlichkeit ist eine zivilrechtliche und sieht auch ein Verfahren für die Geltendmachung vor; gegenüber untergeordneten Verwaltungsbehörden steht dem Bundesrat als der Oberbehörde der Verwaltung auch noch die Disziplinalgewalt zu ³⁷.

Der eidgenössische Voranschlag stellt nur eine Rechtsnorm nach innen, d. h. gegenüber der Verwaltung dar; er berührt das unmittelbare Rechtsverhältnis des Bürgers gegenüber der Eidgenossenschaft nicht, sodaß durch das Budget weder Lasten noch Forderungen des Staates gegenüber Privaten und umgekehrt entstehen. Solche bedürfen stets einer besonderen Rechtsnorm. Diese Rechtsnorm kann zeitlich mit der Budgetfeststellung verbunden sein, wie z. B. bei Steuerbewilligungen, die jedes Jahr neu erfolgen müssen ³⁸, oder sie kann auch gesondert in der Form eines besonderen Beschlusses auftreten, entsprechend der schon früher erwähnten Tatsache, daß in der Schweiz neue Einnahmen und Ausgaben in der Regel nicht anläßlich der Budgetberatung, sondern gesondert beschlossen werden.

Diese Darstellung einiger grundlegender rechtlicher Faktoren des eidgenössischen Voranschlages sollten für unsere Untersuchung genügen; einige Abweichungen und Einzelheiten werden wir allerdings im Verlaufe der Arbeit noch berücksichtigen müssen. Unsere Ausführungen sollten jedoch zeigen, daß die rechtliche Bedeutung des eidgenössischen Voranschlages stark genug ist, um seinen plan-

³⁶ Nawiasky, Hans, Rechtliche Bedeutung und rechtliche Wirkungen des Voranschlages, S. 101, in: Voranschlag und Rechnung der öffentlichen Gemeinwesen, Handelshochschule St. Gallen, 1945.

³⁷ Idem, S. 99.

³⁸ Idem, S. 97.

mäßigen Vollzug zu sichern und daß dadurch auch seine wirtschaftliche und politische Bedeutung gewährleistet wird. Wenn ihm auch keine Gesetzeskraft zukommt, hat er doch den Charakter einer klaren und verbindlichen Verwaltungsnorm, die dem Zweck der Selbstkontrolle und der Überwachung des gesamten Finanzgebarens durch das Volk und dessen Vertreter vollauf genügt.

2. Teil

Das Verfahren der Budgetgestaltung

Form und Werdegang sind wesentliche Faktoren für die Gestaltung des Budgets. Auch wenn Formfragen in der Regel eher als Äußerlichkeiten angesehen werden und ihnen deshalb wissenschaftlich weniger Bedeutung beigemessen wird, so sind sie für das Budget gleichwohl von großer Wichtigkeit, da hier die Formen wesentlich sind. Ohne eine klare und verständliche Darlegung wird das Budget zu einer Geheimwissenschaft und damit seinem eigentlichen Zweck entfremdet. Um eine finanzielle Ordnung zu schaffen, auf die sich der Staat als Grundlage für seine Macht und seine Unabhängigkeit stützen kann, bedarf auch das Budget einer Ordnung, die sich ausdrückt in seinem Aufbau, seiner Gliederung und seinem Werdegang, und deren Ziel es ist, einen Ausgleich zu finden zwischen den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben.

I. Der Aufbau und die Gliederung des Budgets ³⁹

Die äußere Gestalt des Budgets ist zusammen mit der Art und Weise, resp. der Aufrichtigkeit, mit der das Budgetieren erfolgt, bestimmend für die Qualität eines Budgets. Nur eine klare Darstellung der vollständigen Ausgaben und Einnahmen ermöglicht den öffentlichen Gewalten und dem einzelnen Staatsbürger eine Übersicht über die Finanzlage. Das Vertrauen in die Staatsführung hängt im wesentlichen von der korrekten Gestaltung des Budgets ab, denn nur diese vermag zu überzeugen, daß die öffentlichen Gewalten den Willen haben, ordnungsgemäß zu haushalten, d. h. für ihre Ausgabenpolitik auch die notwendigen Deckungsmittel bereitzustellen. Der übersichtliche Aufbau und die rationale Gliederung eines Budgets bilden zudem ein wesentliches politisches Erziehungsmittel für Regierung, Parlament und Volk. Das Budget wird so Bildungselement der politischen Demokratie. In Anbetracht der Wichtigkeit dieser Tatsache und des besseren Verständnisses wegen ist es von Vorteil, die äußere Gestalt des Budgets im allgemeinen

³⁹ Nach Schanz z. B. auch die Filiation des Budgets, a. a. O., S. 101.

und des eidgenössischen Voranschlages im speziellen vor der Behandlung der Budgetgrundsätze kurz darzustellen.

In einem gut aufgebauten Budget erscheinen die Einnahmen und Ausgaben nicht in einer beliebigen Reihenfolge, sie sind vielmehr nach logischen Gesichtspunkten geordnet. Nach Jèze sollen die Ausgaben und Einnahmen so zusammengestellt werden, daß zwei Additionen genügen, um die Gesamtsumme der Ausgaben und Einnahmen zu erhalten, und eine Subtraktion, um zu erkennen, ob das Budget im Gleichgewicht ist oder mit einem Fehlbetrag abschließt⁴⁰. Einer solchen Zusammenstellung wird vorerst einmal Rechnung getragen durch die Vereinigung des ganzen Budgets in einem Gesamtplan, in dem sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben eingestellt werden. Allerdings kann sich dieser Gesamtplan dann aus einem Einnahmen- und Ausgabenbudget, einem ordentlichen und außerordentlichen Budget oder aus den Einzelbudgets der verschiedenen Verwaltungsabteilungen zusammensetzen und auf diese Weise sogar seine erste Gliederung finden. Im übrigen kann die Gliederung in Kapitel, Abschnitte, Titel, Positionen etc.⁴¹ nach den verschiedensten logischen Gesichtspunkten erfolgen, so nach dem Wesen, nach dem Zweck, nach den Aufgaben oder den rechtlichen Verhältnissen der einzelnen Einnahmen und Ausgaben. Wesentlich ist dabei, daß eine einmal gewählte Gliederungsart und Darstellungsmethode beibehalten wird, denn nur so wird die für die Budgetaufstellung unentbehrliche Vergleichsmöglichkeit mit früheren Budgets und Rechnungen gewährleistet. Wohl werden diese Tatsachen heute allgemein anerkannt, und man sieht in allen demokratischen Staaten deren Bedeutung ein; doch ist die Praxis vielerorts noch weit davon entfernt. Die Darstellungsweise und die äussere Form des Budgets sind in den einzelnen Ländern noch sehr verschieden und befinden sich ständig im Fluß, sodaß internationale Budgetvergleiche schwer zu ziehen sind. Bestrebungen für eine einheitliche Klassifizierung der öffentlichen Ausgaben sind vom Völkerbund eingeleitet worden, doch sind diese nicht viel weiter gekommen als der Völkerbund selbst⁴².

Die äußere Gestalt des eidgenössischen Voranschlages hat sich in den hundert Jahren seines Bestehens wohl verschiedentlich geändert, doch kann sie über längere Zeitabschnitte eine beachtliche Kontinuität aufweisen. Die heutige Form basiert in ihren Grundlagen auf dem 1939 nach neuen Gesichtspunkten aufgestellten Voranschlag für 1940, an dem dann für 1947 die typographische Dar-

⁴⁰ Jèze, G., a. a. O., S. 166.

⁴¹ Z. B. bei v. Schanz auch Ziffern oder Sektionen, Paragraphen etc., a. a. O., S. 101.

⁴² Vgl. den Fragebogen des Völkerbundes über die Staatsfinanzen vom 14. Okt. 1922 (C. 704, M. 408, 1922).

stellung nochmals abgeändert und in den der bis dahin selbständige außerordentliche Voranschlag noch mit einbezogen wurde.

Die heutige Darstellungsweise, wie sie im Voranschlag für 1948 angewendet wurde, gewährt, ohne auf die Ausführlichkeit verzichten zu müssen, eine sofortige und klare Übersicht. Durch die Aufnahme der Zahlen des vorjährigen Budgets und der diesen vorausgegangenen Rechnung wird der Vergleich mit den beiden vorhergehenden Budgetperioden erleichtert.

Die Anordnung der Einnahmen und Ausgaben und deren Gliederung erfolgt vertikal, während die horizontale Aufteilung des Voranschlages lediglich Rubriken für die Darstellung des Textes, der Zahlen und der Begründung aufweist und folgendes Bild bietet:

1					1 a	
Text	Redng. Compte 1946	Vor- anschlag Budget 1947	Vor- anschlag Budget 1948	texte	Begründung	Exposé des motifs

Die vertikale Gliederung der Textspalten im eidgenössischen Voranschlag erfolgt nach zwei verschiedenen Gesichtspunkten. Eine erste Gliederung wird nach der Verwaltungsorganisation vorgenommen, indem erstens einmal sämtliche Einnahmen und Ausgaben einer der acht Abteilungen der Bundesverwaltung zugeteilt werden. Für das Budget ergeben sich daraus folgende Kapitel:

- 1 Allgemeine Verwaltung
- 2 Politisches Departement
- 3 Departement des Innern
- 4 Justiz- und Polizeidepartement
- 5 Militärdepartement
- 6 Finanz- und Zolldepartement
- 7 Volkswirtschaftsdepartement
- 8 Post- und Eisenbahndepartement

⁴³ Da die Rechnung für 1947 erst anfangs 1948 fertiggestellt wird, das Budget 1948 aber schon in der ersten Hälfte 1947 entworfen wird, müssen für 1947 die Budgetzahlen eingestellt werden.

Diese Kapitel werden zweitens nach den Dienststellen der einzelnen Abteilungen weiter in Abschnitte unterteilt. So zerfällt z. B. das Kapitel 4 Justiz- und Polizeidepartement in die Abschnitte:

- 401 Departementssekretariat
- 402 Justizabteilung
- 403 Polizeiabteilung
- 404 Bundesanwaltschaft
- 405 Versicherungsamt
- 406 Amt für geistiges Eigentum

Innerhalb der einzelnen Abschnitte erfolgt nun die materielle Gliederung, deren erstes Kriterium die Aufgaben des Bundes umfaßt. Die Unterabschnitte 0—4 sind dabei für die ordentliche Rechnung reserviert, sie sind jeweils nach den verschiedenen Aufgaben der einzelnen Dienststellen benannt. Allerdings beanspruchen die meisten Dienststellen in der ordentlichen Rechnung nur einen Unterabschnitt, der bei allen die Aufgaben des Verwaltens enthält und mit 0 bezeichnet wird. Gemäß seinen Aufgaben enthält z. B. der Abschnitt 601 Finanzverwaltung in der ordentlichen Rechnung mehrere Unterabschnitte:

- 0 Verwaltung
- 1 Allgemeiner Aufwand
- 2 Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung (AHV).

In den Unterabschnitten 5—9 dagegen steht nun wieder bei allen Dienststellen die außerordentliche Rechnung, die folgende allgemeine Aufgabengruppen auführt:

- 5 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
- 6 Ausbau der Landesverteidigung
- 7 Aktivdienst
- 8 Kriegswirtschaft
- 9 Maßnahmen zum Schutze des Landes.

Da für die Spezialisierung die Gliederung in diese fünf allgemeinen a.o. Aufgabengruppen nicht immer ausreicht, ist je nach Bedarf noch eine zusätzliche Gliederung der a.o. Unterabschnitte möglich. In der Dezimalklassifikation kommt diese Gliederung jedoch erst im siebten Stellenwert zum Ausdruck, da die Stellenwerte fünf und sechs für die Gliederung nach Sachgruppen reserviert sind. Die Zugehörigkeit dieser zusätzlichen Untergliederung zur a.o. Aufgabengruppe ist also aus dem Stellenwert nicht ohne weiteres ersichtlich. Dagegen ist sie aus der Anordnung des Textes und seiner typographischen Gestaltung klar zu erkennen. Sie wird unmittelbar nach der a.o. Aufgabengruppe angeführt. Für den Unterabschnitt 9: Maßnahmen zum Schutze des Landes, ergibt sich dann beim politischen Departement (201) z. B. eine zusätzliche Gliederung nach folgenden Aufgaben:

201.9--0 Aushilfepersonal ⁴⁴

- 1 Pressedienst einzelner Gesandtschaften
- 2 Kurierdienst
- 3 Delegierter für internationale Hilfswerke
- 4 Deutsche Interessenvertretung
- 9 Verschiedenes.

Die Gliederung der Unterabschnitte in Rubriken erfolgt nach einem weiteren materiellen Kriterium, der Unterscheidung von Sachgruppen, die für alle Dienststellen aus gleichartigen Einnahmen und Ausgaben bestehen. Für den Personalaufwand finden wir deshalb immer die Rubriken 40—44, und zwar:

- 40 Aufwand für die Behörden
- 41 Besoldungen und Zulagen für das Personal
- 42 Auslagen und Vergütungen
- 43 Sozialleistungen für das Personal
- 44 Diverse Personalkosten.

Die Rubriken endlich sind unterteilt in die Positionen, d. h. in die einzelnen Einnahmen und Ausgaben. So enthält z. B. die Rubrik 41, Besoldungen und Zulagen für das Personal, beim Unterabschnitt 1, Gesandtschaften und Konsulate, des politischen Departementes (201) die Positionen:

- 201.141.01 Gesandte
- 02 Gehälter, Zulagen und Entschädigungen für das Personal.

Die Gliederung des eidgenössischen Voranschlages kann auch durch folgendes Schema zum Ausdruck gebracht werden (siehe folgende Seite).

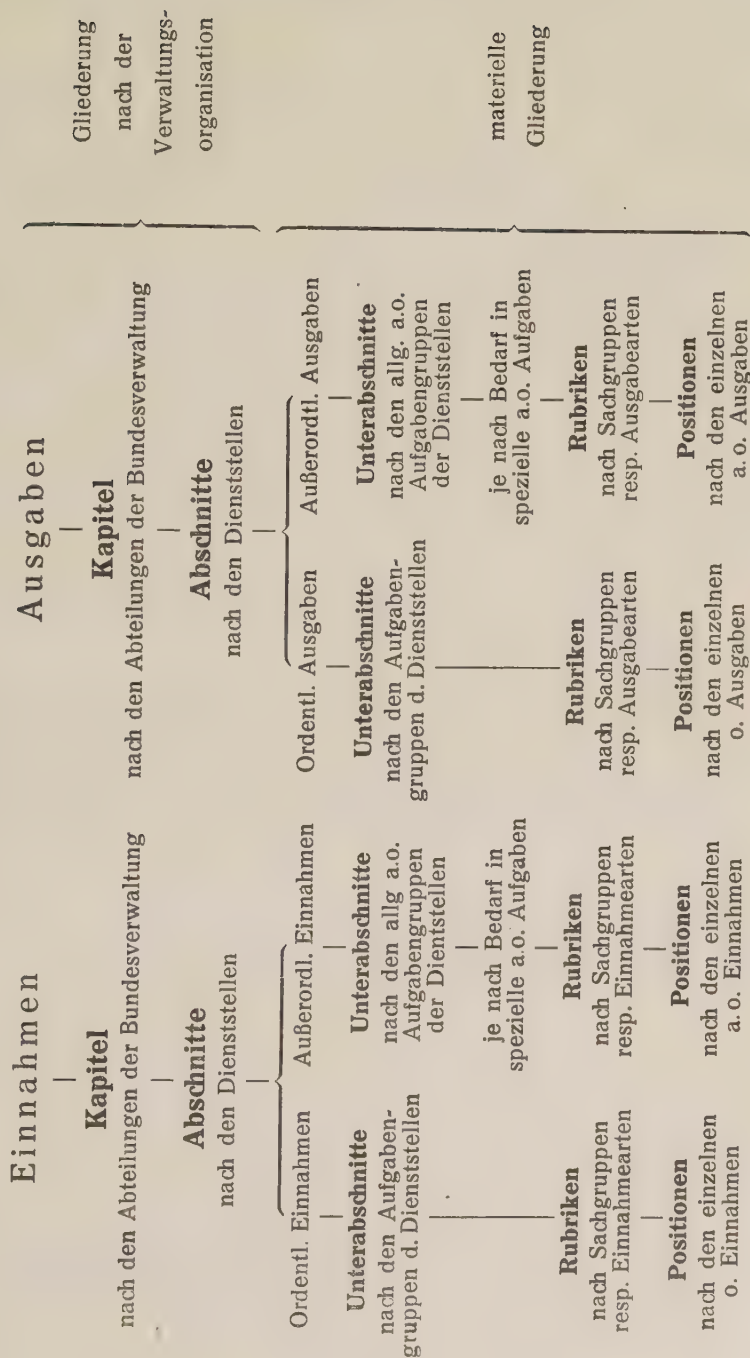
Um die Übersichtlichkeit zu erleichtern, gehört zu jeder Gliederung die entsprechende Kennzeichnung der einzelnen Glieder. Der eidgenössische Voranschlag erfüllt diese Forderung in dreifacher Weise:

- 1. durch die Numerierung, d. h. die Ordnungszahlen,
- 2. durch die Staffeln in den Textspalten,
- 3. durch die typographische Differenzierung der einzelnen Glieder.

Dabei ist es aber vor allem die nach dem System der Dezimalklassifikation vorgenommene Numerierung, die den größten Anteil an der einzigartigen Gliederungs- und Darstellungsweise des eidgenössischen Voranschlages hat. Ein solches System erleichtert nicht nur die Übersicht innerhalb des Budgets, sondern innerhalb des

⁴⁴ An Stelle von „Aushilfepersonal“ würde es besser „Verwaltung und Betrieb“ heißen, wie dies bei andern Dienststellen auch der Fall ist (vgl. z. B. 741 Sektion Getreideverwaltung), da in diesem Posten neben dem „Personalaufwand“ auch „Gemeinkosten“ und die Kosten für „Grundstücke und Fahrnis“ enthalten sind (siehe Budget 1948, S. 46).

Der eidgen. Voranschlag wird gegliedert in:



gesamten Rechnungswesens des Bundes. Da diese einheitliche Klassifizierung überall verwendet werden kann, stellt sie die Verbindung her zwischen Budget, Rechnung, Buchhaltung und Finanzstatistik.

Im eidgenössischen Voranschlag verfügt jede Gliederungskategorie über ihre eigene Zahlenreihe, wobei für das ganze System eine Zahlenreihe mit 8 Stellenwerten benötigt wird, von denen die drei ersten für die Gliederung nach der Verwaltungsorganisation und der Rest für die Gliederung nach den materiellen Gesichtspunkten reserviert ist.

Innerhalb dieser Gliederung haben nun für die Einnahmen und die Ausgaben die einzelnen Verwaltungsabteilungen, Dienststellen, Aufgaben- und Sachgruppen immer die gleichen Ordnungszahlen, sodaß z. B. die Dienststelle „Eidgenössische Bauten“ (14) im Departement des Innern (3) sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Ordnungszahl 314 haben wird. Ferner erscheinen die einzelnen Sachgruppen in sämtlichen Aufgabengruppen der einzelnen Dienststellen aller Departemente mit derselben Ordnungszahl. So ist z. B. die Sachgruppe „Hausdienst“ überall mit der Zahl 53 gekennzeichnet.

Diese Verbindung von Gliederung, Numerierung und Text soll im Folgenden z. B. für die Position 314.953.11 ⁴⁵ schematisch dargestellt werden (siehe folgende Seite).

Dieser sachlichen und technischen Beschreibung des Aufbaus und der Gliederung des eidgenössischen Voranschlages ist noch beizufügen, daß die Zusammenstellung der gesamten Einnahmen und Ausgaben wohl die Hauptsache, aber nicht die Gesamtheit des eidgenössischen Voranschlages ausmacht. In den Voranschlag gehört dann noch das Budget der PTT-Verwaltung, das im Rahmen des eidgenössischen Voranschlages als einziges Budget eines Regiebetriebes seine Selbständigkeit erhalten konnte, und weiter, für das Jahr 1948 zum ersten Mal wieder, die Darstellung der Vermögensveränderungen, die seit 1868 nicht mehr im Budget aufgeführt worden sind.

II. Der Werdegang des Budgets

1. Die Vorarbeiten für das Budget, der Entwurf

a) Wer stellt auf?

Wer soll den Budgetentwurf aufstellen, d. h. die Initiative in Finanzangelegenheiten haben, die Regierung (Exekutive) oder das Parlament (Legislative)? Grundsätzlich kann sowohl die Exekutive

⁴⁵ Budget 1948, S. 65.

Gliederung nach in nach	Verwaltungs- Organisation		materiellen Gesichtspunkten			
	Kapitel	Abschnitte	Unter- abschnitte	Rubriken	Zusätzl. Gliederung der Unt'abschn.	Positionen
	Verwaltg.- Abteilungen	Dienst- stellen	Aufgaben- gruppen	Sach- gruppen	Speziell. a.o. Aufgaben	einzelnen Einnahme- u. Ausg'posten
Ordnungszahl	3	14	9	53	1	1
Text	↑	↑	↑	↑	↑	↑
DEPARTEMENT DES INNERN						
DIREKTION DER EIDG. BAUTEN						
Maßnahmen zum Schutze des Landes						
Miete u. Einrichtungen von Lagerräumen						
<i>Hausdienst</i>						
Heizung						

als auch die Legislative diese Aufgabe erfüllen, doch sind sich Wissenschaft und Praxis aus verschiedenen Gründen seit langem einig, daß die Entwerfung des Voranschlages Sache der Exekutive sein soll.

Zunächst zwei politische Gründe: Nur die Regierung hat einen umfassenden Überblick über die Bedürfnisse, Notwendigkeiten und Möglichkeiten des staatlichen Haushaltes. Ihre politische Verantwortung zwingt sie, bei der Vorbereitung des Budgetentwurfs die Zusammenhänge zwischen Einnahmen und Ausgaben stets im Auge zu behalten und ihren Blick auf das Entscheidende, auf das Gemeinwohl, zu richten. Die Parlamentarier sind zu sehr dem Einzelinteresse ihrer Wahlkreise und ihrer Wähler verpflichtet, als daß sie das Gesamtinteresse diesem ohne weiteres voranstellten. Im Parlament, dem die entscheidende Bedeutung bei der Budgetfestsetzung zukommt, sind die Einzelinteressen vertreten. Darum sollte das allgemeine Interesse wenigstens bei der Budgetvorbereitung dominieren. Das Einzelinteresse, das schon seiner Natur nach angriffslustig und lärmig ist, darf das eher stimmlose und stumme allgemeine Interesse nicht vergewaltigen⁴⁶.

Das Budget bildet eine der Grundlagen des Regierungsprogramms, denn sämtliche Maßnahmen erfordern Geld. Entzieht man die Budgetvorbereitung der Regierung, so entzieht man ihr, oder erschwert ihr wenigstens, eine ihrer Hauptaufgaben, die Gestaltung des Regierungsprogramms. Da die Aufgabe des Parlaments nicht in der Ausarbeitung des Regierungsprogramms besteht — es hat diesem nur nach erfolgter Prüfung seine Genehmigung zu erteilen —, so ist es logischerweise auch nicht seine Aufgabe, das Budget vorzubereiten, sondern nur dessen Kontrolle zu handhaben und seine endgültige Festsetzung zu beschließen.

Neben diesen finanzpolitischen sprechen aber auch finanztechnische Gründe für das heute allgemein gültige Prinzip der Budgetinitiative der Exekutive. Es ist unbestreitbar, daß die Vorbereitung des Voranschlages ein Akt der Verwaltung, d. h. der Regierung ist, denn sie ist am ehesten befähigt, ihre Bedürfnisse festzustellen und das hierzu benötigte Material vorzubereiten. Nur die Regierung mit ihrem großen Verwaltungsapparat und Beamtenstab verfügt über die nötigen Einzelkenntnisse und die lange fachliche Erfahrung, kraft deren sie in der Lage ist, die einzelnen Budgetposten zuverlässig zu veranschlagen und deren wahrscheinliche finanzielle

⁴⁶ M. Joseph-Barthélemy, zit. bei Jèze, a. a. O., S. 269: „... Or les intérêts particuliers, seuls, sont représentés; l'intérêt général ne l'est pas . . . Le public est sans organe . . . L'intérêt particulier est agressif, l'intérêt général est atone. L'intérêt particulier est bruyant, l'intérêt général est muet. L'intérêt particulier attaque, l'intérêt général ne se défend même pas.“

Rückwirkungen zu bestimmen. Sache des Parlamentes ist es dann, den Regierungsvorschlag zu prüfen und, je nachdem er mit seinem politischen Willen übereinstimmt, ihm zuzustimmen, ihn abzuändern oder ihn abzulehnen.

Weiter stellt sich die Frage: Wie soll die Aufgabe des Budgetentwurfes innerhalb der Regierung verteilt und gelöst werden? Am besten wird es sein, wenn jeder Minister innerhalb seines Ministeriums selbständig seinen Voranschlag aufstellt und ein Minister dann all diese Einzelbudgets prüft und zum Gesamtbudget zusammenstellt. Am geeignetsten für die Aufgabe der Zusammenstellung wird der Minister sein, dem die Einnahmen unterstellt sind, denn er ist am besten in der Lage, eine vergleichende Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben zu geben und das Gleichgewicht im Auge zu behalten. Damit die einheitliche oberste Finanzverwaltung, die allein den finanzwirtschaftlichen Erfordernissen entspricht, reibungslos spielt, muß der verantwortliche Minister über ein weitgehendes finanzielles Kontrollrecht gegenüber seinen Kollegen verfügen. Die Verantwortung für ein finanzpolitisch einwandfreies Budget kann er nur übernehmen, wenn es ihm verfassungsmäßig, d. h. von Amts wegen möglich ist, die Finanzgebarung der übrigen Minister zu kontrollieren und Bedrohungen des Gleichgewichtes rechtzeitig festzustellen und zu bekämpfen. Da aber die Finanzverwaltung eine der wichtigsten Regierungsangelegenheiten ist, darf sich die Zuständigkeit in Finanzangelegenheiten nicht auf einen einzigen Minister beschränken, sondern die Verantwortung für finanzielle Beschlüsse muß von der Gesamtregierung getragen werden. Die Rechte des für das Budget verantwortlichen Ministers bestehen also lediglich im Kontroll- und Vorschlagsrecht. Meinungsverschiedenheiten in Budget- und Finanzangelegenheiten zwischen den einzelnen Ministern und dem „Budgetminister“ müssen von der Gesamtregierung entschieden werden.

Hat die Regierung den Budgetentwurf fertiggestellt, geht er zur Beratung an das Parlament, welches dann über die endgültige Gestaltung zu beschließen hat.

Wie in jeder Demokratie, liegt in der Schweiz die Feststellung des Budgets dem Parlament ob⁴⁷, doch stützt sich dessen Beschluß auf die Vorarbeiten der Exekutive. Gemäß Artikel 102, 14 der Bundesverfassung fällt deshalb die Aufstellung des Budgetentwurfes in den Aufgabenkreis des Bundesrates. Wenn auch neben diesem Artikel der Bundesverfassung, im Gegensatz zu andern Ländern, eine weitere eingehendere Normierung fehlt, so macht sich dies kaum als Mangel bemerkbar, denn der Aufstellungsmodus des Budgetentwurfes ergibt sich weitgehend aus der Natur der Aufgabe.

⁴⁷ BV, Art. 85, 10.

Die Pflicht des Bundesrates besteht also einzig darin, alle Maßnahmen und Vorkehrungen zu treffen, die für die rechtzeitige Aufstellung des Budgetentwurfes nötig sind. Er ist es, der die notwendigen organisatorischen Bestimmungen zu erlassen hat und der für die Sammlung des Materials, d. h. die Erhebungen über die Bedürfnisse und Erträge der Bundesverwaltung besorgt sein muß. Der Bundesrat ist wohl als Gesamtbehörde für die Aufstellung des Budgetentwurfes verantwortlich, doch überträgt er aus technischen Gründen diese Aufgabe dem Finanzdepartement⁴⁸, das die Vorschläge der einzelnen Departemente sammelt, koordiniert und zum Gesamtentwurf zusammenstellt⁴⁹. Es ist verantwortlich für die Einhaltung der vom Bundesrat aufgestellten Richtlinien und ist zu diesem Zwecke mit weitgehenden Kontrollbefugnissen ausgestattet⁵⁰. Der Bundesrat selbst befaßt sich dann nur noch mit eventuellen Uneinigkeiten zwischen dem Finanzdepartement und den anderen Departementen und der letzten Bereinigung des Budgetentwurfes zu Handen der Bundesversammlung.

b) Wie wird aufgestellt?

Wenn wir uns im Folgenden dem Modus der Aufstellung zuwenden, so werden nicht die Verfahrensgrundsätze im besonderen behandelt — über diese wird noch eingehender zu sprechen sein —, sondern es sollen die Voraussetzungen, die ein einwandfreies Aufstellen gewährleisten und insbesondere das Verfahren in der Schweiz betrachtet werden. Aus dem Vorhergehenden wissen wir, daß mit der Einholung der Einzelbudgets der verschiedenen Verwaltungszweige der erste Schritt für die Aufstellung des Gesamtentwurfes getan wird. Wichtig ist aber, daß bereits vor dem Zusammenfassen der Einzelbudgets, nach bestimmten Vorschriften einheitlich budgetiert wird; nur dann kann die Zusammenfassung der einzelnen Vorschläge durch die Zentralstelle reibungslos durchgeführt werden. Die Voraussetzungen für diesen reibungslosen Verlauf zu schaffen, ist die Aufgabe der mit dem Entwurf betrauten zentralen Stelle, die in den meisten Ländern das Finanzministerium sein wird.

Bevor also im eigentlichen Sinn aufgestellt werden kann, müssen von der Finanzbehörde Vorschriften herausgegeben werden, die in

⁴⁸ Bundesbeschluß über Organisation und Geschäftsgang des Bundesrates vom 28. 6. 1895, Art. 27, Ziff. 4.

⁴⁹ Reglement über die Organisation der Finanzverwaltung vom 19. 2. 1877, Art. 8 e, abgeändert durch die neue Verordnung über den Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst in der Bundesverwaltung vom 29. 6. 1945, doch betrifft die Abänderung nicht den Art. 8.

⁵⁰ Vgl. Bundesratsbeschluß über die Richtlinien für die Aufstellung des Voranschlages der Eidgenossenschaft für das Jahr 1948 vom 24. 6. 1947, im folgenden zit.: Richtlinien 1948.

formeller Hinsicht die Anpassung der Einzelbudgets an den für die Budgetierung maßgebenden Kontenplan gewährleisten und die die zu beachtenden Verfahrensgrundsätze bestimmen. In materieller Beziehung haben sie die finanzpolitische Linie zu bezeichnen, unter deren Gesichtspunkt bereits die Teilbudgets aufgestellt werden müssen, damit das endgültige Gesicht des Gesamtentwurfes diesen finanzpolitischen Grundsätzen entspricht. Für die Regierung wird es eine Erleichterung bedeuten, wenn die Kreditforderungen begründet werden. Besonders zu neuartigen oder den üblichen Rahmen übersteigenden Krediten sollte unbedingt ein Spezialbericht beigegeben werden. Anhand der Anweisungen können die einzelnen Verwaltungen ihre Vorschläge aufstellen und der Finanzbehörde zur Kontrolle und Zusammenstellung überweisen. Wie weit die Anweisungen befolgt werden, wird allerdings von der Macht und den Fähigkeiten der Finanzbehörde abhängen. Für die einzelnen Verwaltungen wird es ein Leichtes sein, je nach den Schätzungen ihrer Veranschlagungen, äußerlich den vorgeschriebenen Anforderungen zu genügen. Aufgabe des Finanzministeriums ist es dann, zu prüfen, ob die Einzelvorschläge nicht nur formell, sondern auch materiell den Vorschriften entsprechen. Stellt es Abweichungen fest, hat es die nötigen Abänderungen vorzunehmen oder zu veranlassen; denn nur wenn in seinem Sinne budgetiert wird, kann es das Budget als Ganzes vertreten.

Es ist möglich, daß das Finanzministerium seine Aufgabe nur in der formellen Anpassung und Zusammenstellung der Einzelbudgets sieht. Jede Verwaltung kann dann im Rahmen des maßgebenden Kontenplans budgetieren wie sie will, muß dann aber ihr Budget im Parlament selbst vertreten⁵¹. Wie auch das Budget aufgestellt wird, so kann doch keine Methode die persönliche Ehrlichkeit und die Fähigkeiten der für das Budget Verantwortlichen ersetzen.

Wir haben gesehen, daß in der Schweiz der Bundesrat die Verantwortung für die Aufstellung des Budgetentwurfes trägt. Wenn auch die einzelnen Departemente je länger desto größere Entscheidungsfreiheit zugestanden erhielten, so gilt doch immer noch, auch in Budgetfragen, das Kollegialsystem. Wie aufgestellt wird, bestimmt deshalb der Bundesrat. Als Grundlage für die Erstellung des Budgetentwurfes gelten denn auch die alljährlich in Form eines Bundesratsbeschlusses herausgegebenen Richtlinien für die Aufstellung des Voranschlages. Die Budgetarbeiten der einzelnen Ämterstellen, die durch diese Richtlinien bestimmt werden, bestehen lediglich im Zusammentragen des Materials. Die Departementsvoranschläge sind zur Hauptsache nur Bedarfsanmeldungen, die dem

⁵¹ Vgl. dazu z. B. Jèze, a. a. O., S. 63, über das Verhältnis Finanzminister — übrige Minister in Frankreich.

Finanzdepartement als Unterlage für den Ausgabenvoranschlag zu dienen haben. Wohl haben die Departemente auch einzelne Einnahmen zu veranschlagen, doch sind dies nur sogenannte Verwaltungseinnahmen wie Mieten, Verkäufe, Gebühren etc., die bloß einen kleinen Teil der Gesamteinnahmen ausmachen. Die Veranschlagung der eigentlichen Haupteinnahmen, der Steuern und Zölle, fällt ganz in das Ressort des Finanzdepartements.

Der Verlauf der Entwurfsaufstellung ist heute in der Eidgenossenschaft folgender:

Jedes Jahr werden die Departemente, die Bundeskanzlei und die eidgenössischen Gerichte durch Bundesratsbeschluß aufgefordert, ihre Voranschläge zu Handen des Finanzdepartements zu erstellen. Dieser Bundesratsbeschluß besteht in den „Richtlinien für die Aufstellung der Voranschläge der Eidgenossenschaft“, die Vorschriften enthalten über:

- A den Geltungsbereich,
- B die formellen und materiellen Grundsätze,
- C die Ausgaben,
- D die Einnahmen,
- E das Verfahren.

Durch die Richtlinien werden die Amtsstellen immer wieder zur Sparsamkeit aufgefordert. Sie werden darin auch verpflichtet, die bundesgesetzlichen Ausgaben, vor allem die Subventionen, in dieser Hinsicht zu prüfen und dementsprechend Antrag zu stellen⁵². Die Departementsvoranschläge müssen dem Finanzdepartement mit den nötigen Unterlagen, wie z. B. dem Verzeichnis der Beamten und Angestellten oder dem Rechnungsabschluß und dem Voranschlag der Subventionsempfänger, überwiesen werden. Kredite, die gegenüber dem Vorjahr erhöht werden sollen, müssen einläßlich begründet werden. Für Mehranforderungen, die Fr. 50 000.— übersteigen, ohne daß sich dies aus Beschlüssen der Bundesversammlung ergibt, ist eine eingehende Dokumentierung durch Sonderbeilagen erforderlich⁵³. Den Richtlinien zuwiderlaufende Voranschläge werden unter Bekanntgabe der Beanstandung zurückgewiesen, wobei das Finanzdepartement Abänderungen, die lediglich im Interesse der einheitlichen formellen Gestaltung liegen, von sich aus selbständig vornimmt. Kreditbegehren, über deren Ausmaß Uneinigkeit besteht, werden vorerst durch die beantragende Amtsstelle und das Finanzdepartement zu bereinigen versucht. Führen die Verhandlungen zu keinem Resultat, wird der Streitfall in Form eines Antrags des Finanzdepartements mit dem Budgetentwurf dem Bundesrat überwiesen⁵⁴.

⁵² Richtlinien 1946, vom 18. 6. 1945, Art. 7, Abs. 2.

⁵³ Richtlinien 1948, vom 24. 6. 1947, Art. 4, Abs. 5.

⁵⁴ Ibidem, Art. 11, Abs. 2.

Den entscheidenden Anteil an der Entwurfsgestaltung leistet in der Schweiz das Finanzdepartement. Erst in seinen Händen beginnt der Entwurf des Gesamtvoranschlages Form anzunehmen, gestützt auf die Richtlinien und die eingereichten Voranschläge der einzelnen Amtsstellen. Der vom Finanzdepartement fertiggestellte Entwurf geht dann zum Bundesrat, der über die Streitfälle zu entscheiden hat und prüfen muß, ob der Entwurf den Forderungen seiner Finanz- und Wirtschaftspolitik entspricht. Über Abänderungsvorschläge des Bundesrates hat das Finanzdepartement erneute Verhandlungen mit den betreffenden Verwaltungen zu führen. Das Ergebnis dieser Verhandlungen und die nachträglichen Abänderungen kommen wieder vor den Bundesrat, der oft auf diese Weise den Budgetentwurf erheblich umgestaltet. Hat er den Entwurf in seinem Sinne bereinigt und genehmigt, überweist er ihn als Budgetbotschaft zur definitiven Feststellung an die beiden Räte.

c) Wann wird aufgestellt?

In zeitlicher Hinsicht stehen sich bei der Budgetaufstellung zwei Forderungen gegenüber. Damit das Budget rechtzeitig zu Beginn des Rechnungsjahres festgestellt wird, trotzdem aber in aller Ruhe den ganzen Kontrollapparat durchlaufen kann und damit eine gründliche Beratung durch die Volksvertreter gewährleistet, sollte mit der Entwurfsgestaltung möglichst frühzeitig begonnen werden. Auf der andern Seite stellt ein zu früher Beginn die Genauigkeit des Budgets in Frage, da sich die wirklichen Verhältnisse der kommenden Budgetperiode noch zu wenig übersehen lassen.

Für eine wahrheitsgetreue Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben ist aber von größter Wichtigkeit, daß die Zeitspanne zwischen Budgetaufteilung und Budgetvollzug so klein wie möglich ist, also der Zeitpunkt für den Beginn der Entwurfsaufstellung möglichst spät angesetzt wird. Wird mit der Aufstellung allerdings zu spät begonnen, muß damit gerechnet werden, daß das Budget erst nach Beginn der Rechnungsperiode festgestellt wird. Oder es müßte das Parlament, als letzte Instanz, seine Beratung dann in aller Kürze vornehmen. Dies wird von der Regierung mitunter oft aus politischen Gründen nicht ungern gesehen, sodaß der Verdacht aufkommen kann, die Regierung versuche auf die gesetzgebenden Körperschaften einen Druck auszuüben. Die Lösung muß jedenfalls in einem Mittelweg gesucht werden.

Obwohl die Zeitfrage als eine rein praktische Angelegenheit der Verwaltung erscheint, können sich also neben den finanztechnischen auch spezifisch politische Probleme ergeben, deren Beachtung für eine einwandfreie Budgetgestaltung von Wichtigkeit ist. Grundsätzlich kann gesagt werden: Es sollte die Budgetvorbereitung so

nahe an den Budgetvollzug gerückt werden, als dies die Verhältnisse nur gestatten. Ein einigermaßen zutreffender Voranschlag kann nur auf diese Weise erreicht werden, während für die ebenfalls wichtige Beratung durch die gesetzgebenden Körperschaften auch in diesem Rahmen noch Möglichkeiten gefunden werden können.

Die schweizerische Lösung neigt stark zur späten Budgetvorbereitung, jedoch ohne die parlamentarische Beratung des Budgets zu beeinträchtigen. Eine günstige Voraussetzung hierzu ist, daß noch unmittelbar vor Beginn des mit dem Kalenderjahr zusammenfallenden Rechnungsjahres die Dezembersession der Räte stattfindet, in der das Budget durch das Parlament beraten und festgestellt wird. Wenn wir noch berücksichtigen, daß in der Schweiz die politische Diskussion der bundesrätlichen Geschäftsführung zur Hauptsache anläßlich der Geschäftsberichtsdebatte in der Junisession stattfindet, so kann trotz der im Vergleich zu andern Ländern späten parlamentarischen Beratung des Budgets nicht von einer Beeinträchtigung der Funktionen der gesetzgebenden Körperschaften bei der Budgetgestaltung gesprochen werden. Durch den späten Beginn der Budgetvorbereitung — der Bundesrat erläßt seine Richtlinien in der Regel im Juni — können zum großen Teil noch die Ergebnisse der vorjährigen Rechnung mit berücksichtigt werden. Damit die eingehende Prüfung und Beratung der zu erhöhenden Kredite gewährleistet wird, bedarf es für solche Kredite einer Voranmeldung. Nach den Richtlinien 1947 war der Termin für diese Voranmeldung der 22. Juli, während die Abgabefrist für die eigentlichen Budgets der einzelnen Verwaltungsstellen in der Regel der 1. September ist. Dem Finanzdepartement steht dann ein Monat für die Zusammenstellung und Gestaltung und dem Bundesrat ein weiterer Monat für die Beratung und die definitive Feststellung des Budgetentwurfes zur Verfügung, sodaß die bundesrätliche Budgetbotschaft ungefähr einen Monat⁵⁵ vor Beginn der Dezembersession in den Händen des Parlamentes, resp. dessen Finanzkommissionen ist.

Die Dauer der Budget- oder Rechnungsperiode beträgt in der Regel ein Jahr, doch kann die einjährige Periode keineswegs als ein konstitutives Budgetmerkmal bezeichnet werden. Budgets von längerer oder kürzerer Dauer als ein Jahr sind theoretisch möglich und können auch in der Praxis nachgewiesen werden⁵⁶. Daß sich heute das Jahresbudget allgemein durchgesetzt hat, ist weniger auf wissenschaftliche Erkenntnisse als auf praktisch-finanztechnische

⁵⁵ Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat vom 9. 10. 1902, Art. 23.

⁵⁶ Siehe Neumark, F., Der Reichshaushaltplan, Jena 1929, S. 51: Bis 1922 war in verschiedenen deutschen Staaten, z. B. in Bayern die Budgetperiode eine zweijährige, während z. B. in Rußland in den Revolutionsjahren Monats-, Quartals- und Halbjahres-Budgets aufgestellt wurden.

und traditionelle Momente zurückzuführen. Wir haben weiter oben festgestellt, daß die Spanne zwischen Aufstellung und Budgetvollzug im Interesse einer wirklichkeitsnahen Budgetierung möglichst kurz gewählt werden soll. Dies gilt auch für die Budgetdauer. Das Jahr ist als die traditionelle und rechtliche Zeiteinheit der Wirtschaft auch in Bezug auf die Arbeit der Verwaltung und das parlamentarische Verfahren für die Budgetperiode die günstigste Zeitspanne. Eine kürzere Periode würde zu verwaltungstechnischen Schwierigkeiten führen. Die politische Bedeutung der Budgetperiode spielt heute keine große Rolle mehr, da die Zusammenberufung der Volksvertretung in der Regel verfassungsrechtlich geregelt und gesichert ist, es ist nicht mehr die Budgetberatung allein, die den Parlamenten regelmäßige Tagungen gewährleistet. Trotzdem kann Neumark mit Recht sagen, daß „die Länge der Rechnungsperiode geradezu ein spezifisches Symptom für die verhältnismäßigen Machtbefugnisse von Exekutive und Legislative ist“⁵⁷, denn während der Rechnungsperiode ist es den Volksvertretern unmöglich, via Budgetgestaltung die Verwaltung zu beeinflussen.

Noch eindeutiger ist das Problem des Beginns der Budgetperiode eine praktische Frage, denn hier muß man sich nach den praktischen Gegebenheiten eines Landes und den Gewohnheiten seines Parlamentes richten. Gewiß ist die Übereinstimmung von Budgetperiode und Kalenderjahr die naheliegendste Lösung, doch fällt in vielen Ländern der Budgetbeginn auf einen andern Termin⁵⁸. Maßgebend ist hier der Umstand, daß viele Parlamente auf Jahresende ihre Sessionen für längere Zeit unterbrechen, sodaß die Budgetfeststellung nicht zur Zeit erfolgen könnte, oder — was hauptsächlich in Agrarländern der Fall ist — es spielen die Erntezeiten eine bedeutende Rolle.

Da in der Schweiz das Parlament für die Geltendmachung seiner politischen Rechte nicht auf das Budget angewiesen ist⁵⁹, konnte man sich für den eidgenössischen Voranschlag ganz von praktischen Erwägungen leiten lassen und das Kalenderjahr als Budgetperiode wählen. Dies umso mehr, als die drei Sessionen der eidgenössischen Räte so über das Jahr verteilt sind, daß in der Dezembersession, also gerade unmittelbar vor Beginn des Rechnungsjahres, das Budget festgestellt werden kann. Seit der ersten, vor hundert Jahren erfolgten Aufstellung des eidgenössischen Voranschlages ist denn auch in der Schweiz das Finanzjahr identisch mit dem Kalenderjahr.

⁵⁷ Neumark, F., a. a. O., S. 52.

⁵⁸ Z. B. USA, Italien und Schweden am 1. Juli, Großbritannien am 1. April.

⁵⁹ Siehe bei der politischen Bedeutung des Budgets, w. o. S. 18 ff.

2. Die Feststellung des Budgets

a) Die Funktion des Parlamentes

Leben und Gültigkeit erhält das Budget im allgemeinen erst durch die Arbeit des Parlamentes. Mit der Übernahme der definitiven Feststellung übernehmen die gesetzgebenden Körperschaften die Verantwortung für das Budget, also auch für die damit verbundene Finanzpolitik. Wie weit sie das Budget beeinflussen können, hängt ab von den politischen Befugnissen im allgemeinen und der Budgetinitiative im besonderen, die ihnen von der Verfassung eingeräumt werden. Wir haben bereits früher festgestellt, daß die Vorbereitung des Voranschlages ein Akt der Verwaltung ist. Die Feststellung des Voranschlages geht jedoch über eine reine Verwaltungsangelegenheit hinaus. Es leuchtet ein, daß die Aufgabe des Parlamentes sich nicht darauf beschränken darf, bloß die Sanktion zu diesem Verwaltungsakt zu geben. Gewiß ist die Feststellung inhaltlich immer noch eine Verwaltungsangelegenheit; in ihrer Gesamtbedeutung und ihrer Auswirkung spielen aber die finanzpolitischen und die spezifisch politischen Gesichtspunkte die wichtigere Rolle, sodaß dem Parlament, als dem Vertreter des Souveräns, die entscheidenden Befugnisse eingeräumt werden müssen. Dies entspricht auch der klassischen Gewaltentrennungstheorie von Montesquieu, die nicht nur eine juristisch-theoretische Teilung der Funktionen, sondern auch eine praktisch-politische Teilung der Macht beabsichtigte⁶⁰. Im System der modernen Demokratie wird deshalb, um einen Machtmißbrauch der Verwaltung zu verhüten, die Bewilligung der Geldmittel dem Parlament in die Hand gegeben.

Im parlamentarischen System, wo meist die Ministerverantwortlichkeit gilt und nach dem Willen der Mehrheit regiert und verwaltet wird, sollte der Entwurf eigentlich keinen Anlaß zu großen Diskussionen bieten. Doch hat die Budgetdebatte auch in diesem demokratischen System ihre Bedeutung. Wenn es auch den Regierungsmitgliedern gelingt, ihre parteipolitischen Bindungen abzustreifen und ihr Gebiet ins Ganze einzuordnen, so werden sie doch in vielen Fachfragen von Untergebenen abhängig sein, die wohl ihr engeres Gebiet mit Sachkenntnis vertreten, sich aber nicht zu einem Gesamtüberblick erheben können. Einzig die parlamentarische Budgetdiskussion gewährleistet Schutz vor solchen Einseitigkeiten der Verwaltung. Sie bietet auch die beste Gelegenheit, die Ansichten von Regierung und Parlament in Übereinstimmung zu halten.

Das Budget muß nach gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten orientiert sein. Die Parlamentarier, als Vertreter ihres Wahlkreises und ihrer Wähler, haben neben den Forderungen der

⁶⁰ Nawiascky, H., a. a. O., S. 82.

Gesamtwirtschaft auch regionale und personelle Interessen zu vertreten, und all dies muß in einer gesunden Budgetpolitik auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden. Auch hier zeigt sich wieder das eminent politische Problem der Budgetgestaltung. Nirgends wird es für einen Volksvertreter leichter sein, sich bei seinen Wählern Anerkennung und Ruhm zu holen, als wenn er für sie bei der Budgetberatung möglichst viel vom Staat fordert und herausholt. Hier einen gerechten Ausgleich mit der Gesamtwirtschaft zu finden, ist eine weitere Aufgabe der parlamentarischen Budgetdebatte.

Dem schweizerischen Parlament, dem unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone die oberste Gewalt im Bunde zukommt, wird auch in Budgetfragen die Entscheidungsgewalt eingeräumt⁶¹. Die sehr weitgehenden Kompetenzen der gesetzgebenden Behörde können darauf zurückgeführt werden, daß das Budgetrecht der Bundesversammlung nicht wie im Ausland aus dem Steuerbewilligungsrecht hervorgegangen ist. Sie mußte es deshalb keiner mächtigen Exekutive abringen, sondern konnte es als Nachfolgerin der Zentralgewalt des Staatenbundes von der Tagsatzung übernehmen⁶². Dieses starke Budgetrecht der eidgenössischen Räte verliert allerdings durch die Besonderheiten des schweizerischen parlamentarischen Systems etwas an Bedeutung. Der Budgetbeschluß gilt für den Bundesrat nicht als Vertrauensvotum, und neue Ausgaben und Einnahmen werden in der Regel nicht im Rahmen des Budgets bewilligt. Damit werden dem Budgetrecht wesentliche Voraussetzungen entzogen⁶³. Ferner erwachsen dem Parlament gewisse Bindungen aus den in der Schweiz geltenden Budgetgrundsätzen und der vorgeschriebenen Budgetgliederung. Wenn es eine der Funktionen des Budgets sein soll, die Ordnung im Finanzhaushalt zu sichern, darf das Parlament diese Ordnung nicht stören, indem es bestehende Rechtsnormen und die damit verbundenen Verpflichtungen abändert. Wir sehen also, daß den Kompetenzen der eidgenössischen Räte, trotz ihrem eigentlich uneingeschränkten Budgetrecht, Grenzen gesetzt sind.

In den meisten Staaten beruht die Repräsentation auf dem Zweikammersystem. In der Regel wird dann die eine Kammer durch die direkten Vertreter des Volkes, die andere je nach der Struktur des Staates und der geschichtlichen Überlieferung durch die Vertreter gewisser Stände, größerer oder kleinerer Wählerschaften oder z. B. in Bundesstaaten durch die Vertreter der Einzelstaaten gebildet. Wenn auch in einigen Staaten den beiden Kammern im allgemeinen wohl die gleichen Rechte und Pflichten zukommen, so wird doch im speziellen in der Behandlung von Budget und Finanz-

⁶¹ Pesch, F., a. a. O., S. 36.

⁶² Ibidem.

⁶³ Siehe auch politische Bedeutung, S. 20 f.

gesetzen der einen Kammer ein Vorzug eingeräumt. Solange in irgend einer Frage keine Übereinstimmung zwischen den beiden Kammern erzielt wird, so erscheint sie für die parlamentarische Erledigung noch nicht reif und kann deshalb fallengelassen werden⁶⁴. Der Budgetbeschluß aber muß auf jeden Fall zustande kommen. Je nach der Kammer, die dann das Vorrecht der Priorität besitzt, wird sich ihr Übergewicht im Budget in den finanzpolitischen und auch den spezifisch politischen Auswirkungen bemerkbar machen. Die Kammer der direkten Volksvertreter wird viel eher großen Sozialwerken oder einer großzügigen Ausgabenpolitik zustimmen als die Kammer, die sich z. B. aus den Vertretern der besitzenden Klassen zusammensetzt, also derjenigen, die unter Umständen die erhöhten finanziellen Lasten zu tragen hätten. In den Bundesstaaten wiederum werden sich andere Auswirkungen ergeben, je nachdem der Kammer der Einzelstaaten mit ihren föderalistischen Bestrebungen oder der Kammer der Volksvertreter als zentralistischem Faktor die Vorrangstellung zukommt. Diejenige Kammer, die das Budget als erste votiert, wird immer den größeren Einfluß auf dessen Gestaltung haben, und sei es nur dadurch, daß ihr genügend Zeit für die Beratung zur Verfügung steht im Gegensatz zur zweiten Kammer, die sich meistens beeilen muß, um rechtzeitig durchzukommen. Hat die eine Kammer das Budget einmal gründlich durchberaten, wird die andere nicht mehr tiefgreifende Änderungen daran vornehmen.

Vielfach wird mit der Priorität auch noch das Initiativrecht verbunden, sodaß dann diejenige Kammer, der dieses Recht zukommt, eine unbestrittene Vormachtstellung in Bezug auf das Budget hat. Welcher Kammer im konkreten Fall die Priorität zustehen soll, wird in erster Linie von den politischen Machtverhältnissen jedes einzelnen Landes und in zweiter Linie von den politischen Funktionen und der Bestellungsweise der einzelnen Kammern abhängen.

Die Schweiz ist eines der wenigen Länder, in dem die finanziellen Befugnisse der beiden Kammern verfassungsmäßig vollkommen gleich sind. Wie schon erwähnt, entspricht das Verfahren der Budgetfeststellung im großen und ganzen demjenigen der Gesetzesberatung, das vorsieht, daß die Reihenfolge der Beratung der einzelnen Geschäfte durch Übereinkommen der Präsidenten der beiden Räte bestimmt wird, die im Notfall das Los zu ziehen haben⁶⁵. Bei der Budgetfeststellung sieht die Praxis vor, daß abwechselungsweise jedes zweite Jahr der eine der Räte die Priorität der Behandlung

⁶⁴ Jèze, G., a. a. O., S. 233.

⁶⁵ Ruck, Erwin, Schweizerisches Staatsrecht, II. Auflage, Zürich 1939, S. 86.
Siehe auch Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen National-, Stände- und Bundesrat vom 9. 10. 1902, Art. 2 und 3.

hat ⁶⁶. Abänderungsvorschläge werden von Rat zu Rat mitgeteilt und sie bedürfen, um im Budget aufgenommen zu werden, der Zustimmung beider Räte. Im schweizerischen System können sich aus der Priorität des einen oder des anderen Rates bei der Budgetfeststellung kaum finanzielle oder politische Auswirkungen zeigen; Differenzen werden meist durch Meinungsaustausch, Verständigung oder Kompromisse erledigt.

b) Die Funktionen der Finanzkommission

Soll die Budgetfeststellung nicht nur ein bloßes Sanktionieren des Regierungsvorschlages sein, dann bedarf es seitens der gesetzgebenden Körperschaften gründlicher Arbeit, um die Verantwortung für das Budget übernehmen zu können. Die genaue Prüfung des Budgetentwurfes wird schwer fallen, wenn sie vom Plenum eines Parlamentes vorgenommen werden muß, denn die große Zahl der Mitglieder bildet ein Hindernis für die Wirksamkeit einer solchen Arbeit. Darum findet denn auch in allen modernen Staaten eine Vorbereitung des Budgets in kleinerem Rahmen statt.

Diese Vorbereitung der eigentlichen Feststellung wird am besten einer Kommission übertragen, die von den gesetzgebenden Körperschaften aus ihrer Mitte bestimmt wird und deren Befugnisse genau begrenzt sind. Der Arbeit dieses Gremiums kommt dann entscheidende Bedeutung zu. Die Vollversammlung würde nie mit der gleichen Beweglichkeit zusammentreten, die nötigen Unterlagen prüfen und kritisieren und Fachleute anhören können. Ihr Apparat ist viel zu schwerfällig, und das kleinste sachliche Problem kann gleich auch zum politischen werden und so die Zusammenarbeit mit der Regierung erschweren.

Damit die Arbeit der Kommission den Ansichten der Vollversammlung entspricht und dieser als Grundlage dienen kann, sollte bei ihrer Bestellung darauf geachtet werden, daß alle Parteien in der Kommission proportional vertreten sind. Neben diesen Grundsatz stellt sich dann noch die Forderung, daß vor allem Finanz- und Wirtschaftssachverständige für dieses Amt bestimmt werden. Damit diese beiden Bedingungen vereint werden können, muß denn auch ein entsprechender Bestellungsmodus gewählt werden.

In der Eidgenossenschaft besteht je eine Finanzkommission des Nationalrates und des Ständerates, die beide mit der Vorbereitung des Budgets beauftragt sind. Ihre Funktionen und Aufgaben werden geregelt durch das Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat vom 9. Oktober 1902, Art. 23—27.

⁶⁶ Meier, E., a. a. O., S. 65.

Die beiden Finanzkommissionen werden von den Räten aus ihrer Mitte gewählt, wobei die Anzahl der Mitglieder jeweils auf Antrag der Präsidenten durch die Räte bestimmt wird ⁶⁷. In der Legislaturperiode 1945—47 hatte die nationalrätliche 13 und die ständerätliche Kommission 9 Mitglieder. Kommissionen von dieser Größe haben sich bewährt und erlauben für die Budgetberatung ein speditives und gründliches Arbeiten. Bei der Bestellung soll die Stärke berücksichtigt werden ⁶⁸. Die Fraktionen können so ihre Finanz- und Wirtschaftsspezialisten in die Finanzkommissionen delegieren, sodaß einigermaßen sachverständige Gremien mit gleicher politischer Zusammensetzung wie die Räte gewährleistet sind. Die Kommissionen tagen jeweils vorgängig der Budgetsession, und zwar getrennt in geschlossenen Sitzungen. Sie haben den Budgetentwurf des Bundesrates einer gründlichen Prüfung zu unterziehen und zu untersuchen, ob der Voranschlag formell richtig aufgestellt ist, d. h. ob er der Verwaltungsorganisation und den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Die Höhe der Ansätze muß mit dem vorhergehenden Budget verglichen werden, wobei festgestellt wird, ob die Abweichungen genügend begründet und zweckmäßig sind. Die Kommissionen haben ferner zu beobachten, ob die von den Räten eingebrachten Postulate vom Bundesrat bei der Entwerfung des Voranschlages berücksichtigt worden sind. Dabei sind die Kommissionen berechtigt, die nötigen Unterlagen anzufordern und die zuständigen Beamten zu den Verhandlungen einzuladen, damit geprüft werden kann, wie weit die einzelnen Vorschläge sachlich berechtigt sind und auf welchen Grundlagen sie errechnet wurden ⁶⁹. Um speditiver zu arbeiten, können sich die Kommissionen in Subkommissionen unterteilen, doch müssen Beschlüsse und Anträge, die den Räten unterbreitet werden sollen, von den Gesamtkommissionen gefaßt werden. Das Resultat der Kommissionsberatungen wird den Räten zu Beginn der Budgetfeststellung in Form der einleitenden Kommissionsreferate und weiter bei der Detailberatung durch die Anträge zu den einzelnen Posten bekanntgegeben. Der Kommissionsreferent hat den Standpunkt, d. h. den Beschluß der Kommission vorzutragen. Anschließend können die einzelnen Mitglieder der Kommission oder eine eventuelle Kommissionsminderheit ihren persönlichen Standpunkt zum Budgetentwurf vertreten. Kommissionsberichte können auch schriftlich vorgelegt werden ⁷⁰. Leider machen die Finanzkommissionen bei der Budgetberatung von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch. Obgleich die Kommissionsreferate im stenographi-

⁶⁷ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 17. 12. 1920, Art. 49' und Geschäftsreglement des Ständerates vom 14. 12. 1927, Art. 41.

⁶⁸ Ibidem, Art. 49'.

⁶⁹ Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen National-, Stände- und Bundesrat vom 9. 10. 1902, Art. 26.

⁷⁰ Geschäftsreglement des Nationalrates, a. a. O., Art. 53 und 71.

schen Bulletin veröffentlicht werden, wäre es von Vorteil, wenn über das Resultat und die Arbeit der Finanzkommission zu Händen der Parlamentarier und der Öffentlichkeit schriftlich berichtet würde. Ein solcher nicht allzu umfangreicher Bericht über die Verhandlungen der Kommission würde dem einzelnen nicht sachverständigen Parlamentarier eine Grundlage für seine Entscheidungen geben und der Öffentlichkeit, die sonst auf das umfangreiche steno-graphische Bulletin der Verhandlungen des ganzen Rates angewiesen ist, das wirklich Wissenswerte in gedrängter Form vermitteln. Ein solches Vorgehen würde etwas mehr Klarheit in die manchmal verwirrenden Budgetzahlen bringen und einen großen Schritt vorwärts zum Grundsatz der Budgetöffentlichkeit bedeuten.

Da die Abnahme der Staatsrechnung ebenfalls in den Aufgabenkreis der beiden Räte fällt ⁷¹, hat die Finanzkommission auch die Vorbehandlung der Staatsrechnung und die parlamentarische Kontrolle über die Finanzverwaltung zu übernehmen. Das Zusammenfallen dieser verschiedenen Funktionen erweist sich als Vorteil für die Erfüllung jeder einzelnen Aufgabe der Kommission; so wird z. B. eine eingehende Kenntnis des Budgets die Vorbehandlung der Staatsrechnung wesentlich erleichtern und vice versa. Um sich die Sachkenntnisse der Finanz- und Wirtschaftssachverständigen und der einmal eingearbeiteten Kommissionsmitglieder für die Vorbereitung der Budgetfeststellung auf längere Zeit zu sichern, sieht das Geschäftsreglement des Nationalrates vor, daß die Mitglieder der Finanzkommission, entgegen den Bestimmungen für andere Kommissionen, länger als während vier Jahren dieser Kommission angehören dürfen ⁷². Damit die Finanzkommissionen ihre Arbeit, vor allem ihre Kontrollfunktionen, fortlaufend wirksam gestalten können, bestellten sie aus ihrer Mitte je drei Mitglieder zur Finanzdelegation, die den gesamten Finanzhaushalt des Bundes zu prüfen und zu überwachen hat ⁷³, wozu auch die regelmäßige und einläßliche Prüfung des Voranschlages gehört ⁷⁴.

c) Die Budgetdebatte

Die Feststellung des Budgets durch das Parlament hat im allgemeinen den Budgetentwurf der Regierung und die Vorarbeiten der Kommission zur Grundlage. Wenn die Verhandlungsweise der verschiedenen Parlamente in den verschiedenen Ländern auch Unterschiede aufweist, so wird doch überall eine gleiche Grundlinie be-

⁷¹ BV, Art. 85, 10.

⁷² Geschäftsreglement des Nationalrates, a. a. O., Art. 50''.

⁷³ BG über den Geschäftsverkehr, a. a. O., Art. 26.

⁷⁴ Regulativ für die gemeinsame Finanzdelegation der eidgen. Räte vom 25. Sept. 1907, Art. 6.

folgt. Begonnen wird die Budgetdiskussion mit einer allgemeinen Aussprache über die Finanzlage und die Finanzpolitik. Hier ist der Ort, wo der Finanzminister den Standpunkt der Regierung und die Vertreter der verschiedenen Parteien ihre Argumente für und wider den Voranschlag und die betriebene Finanzpolitik vortragen können. In den meisten Ländern mündet diese erste Aussprache dann regelmäßig in eine Diskussion über die Gesamtpolitik der Regierung aus. Dieser ersten allgemeinen Aussprache folgt die Einzelbesprechung und Votierung der einzelnen Posten, und anschließend wird über den Gesamtplan abgestimmt. Diese große Linie wird von Theorie und Praxis in allen modernen Staatswesen anerkannt. Diskussionen und Differenzen ergeben sich erst bei den Einzelheiten der Budgetfeststellung, wobei die Auswirkungen dieser Differenzen Ursachen zu wesentlichen Tendenzverschiebungen der einzelnen Budgets sein können.

Schon die Art und Weise der allgemeinen Aussprache wird für den Charakter der Budgetfeststellung und des Budgets bestimmend sein. Wird diese allgemeine Aussprache vernachlässigt, aus zeitlichen Gründen etwa auf die Mitteilungen des Finanzministers reduziert, dann wird eine der Hauptaufgaben des Budgets, ein politisches und finanzielles Programm zu sein, in Frage gestellt. Die Beratung der einzelnen Abschnitte und Posten ist gewiß unerlässlich; nur so kann das Parlament seinen finanziellen Kontrollfunktionen gerecht werden. Damit aber vor lauter Einzelheiten der Sinn des Budgets nicht verloren geht, müssen unbedingt zuerst die großen Linien des Programms festgelegt werden. Ohne die allgemeine Aussprache würde die Budgetfeststellung zur bloßen Ermächtigung für Einnahmen und Ausgaben herabsinken.

Bei einer Budgetfeststellung, die zeitlich begrenzt ist, wird in der Regel die finanzielle Kontrolle zu Gunsten der politischen Diskussion vernachlässigt. Vorerst fühlen sich die Abgeordneten verpflichtet, ihren politischen Standpunkt zu vertreten, und für finanzielle Betrachtungen fehlt dann die Zeit. Steigerungen der Ausgaben sind in der Regel politischen Ursprungs, und politische Fragen soll und kann die Kommission, die die Vorberatung des Budgets besorgt, nicht untersuchen; dafür ist die Vollversammlung verantwortlich. Eine Budgetfeststellung mit begrenzter Dauer wird also eher die politische Tendenz des Budgets stärken.

Unbegrenzte Redezeit dagegen gewährleistet wohl die Redefreiheit der Parlamentarier und läßt auch genügend Zeit, um den finanziellen Charakter der Budgetdebatte zu entwickeln; sie hat aber den Nachteil, daß oft das Budget zu Beginn der Budgetperiode noch nicht festgestellt ist. Solange dieses zweite System den ordentlichen Ablauf der Finanzgebarung eines Staates nicht hindert, wäre ihm, trotz aller Obstruktionsmöglichkeiten der Minderheit, vom demo-

kratischen Standpunkt aus der Vorrang zu geben. Voraussetzung dazu sind dann aber disziplinierte Parteien und ein energischer Vorsitzender.

Eine Frage, die für die endgültige Gestaltung des Budgets von großer Wichtigkeit sein kann, ist diejenige des Abstimmungsmodus. Soll offen oder geheim abgestimmt werden? Im allgemeinen sind die Abstimmungen über Finanzfragen und Budget offen, was auch eher den demokratischen Grundsätzen entspricht. Da man sich aber immer wieder über den geringen Mut der Abgeordneten beklagt ⁷⁵, könnten verschiedene Budgets bei geheimer Abstimmung vielleicht finanziell besser aussehen. Wie mancher Volksvertreter stimmt aus Furcht vor Unpopularität und aus Parteidisziplin gegen seine Überzeugung!

Als reine Angelegenheit des Verfahrens kann die Frage der Reihenfolge der Beratung der Einnahmen und Ausgaben angesehen werden. Die beiden Kriterien, Gemeinbedürfnis und Leistungsfähigkeit eines Staates, müssen heute im Zeitalter der ständig wachsenden Staatsaufgaben ohnehin dauernd gegeneinander abgewogen werden, sodaß die Frage, was zuerst beraten wird, keine Rolle spielt.

In der Schweiz hat die Budgetdebatte in der Dezembersession zu erfolgen. Sie unterliegt den gleichen Bestimmungen wie die Behandlung der übrigen Geschäfte der beiden Räte ⁷⁶ und ist demgemäß öffentlich ⁷⁷. Beschlüsse können nur bei Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Mitglieder ⁷⁸ und durch absolutes Stimmenmehr ⁷⁹ gefaßt werden. Wie die Beratung der Gesetze, so teilt sich die Budgetbehandlung in die Eintretensdebatte und die Detailberatung. Die Eintretensdebatte wird eingeleitet durch den Kommissionsbericht. Anschließend wird die allgemeine Diskussion eröffnet, ob auf den Budgetentwurf eingetreten werden soll oder nicht. Durch Abstimmung wird dann entweder Eintreten, Rückweisung an die Finanzkommission zur Berichtigung oder Rückweisung an den Bundesrat zur Neuerstellung eines Entwurfs beschlossen. Wird auf das Budget eingetreten, kann mit der Einzelberatung begonnen werden, indem die Diskussion zu den einzelnen Posten freigegeben wird, nachdem jeweils die Finanzkommission ihre Anträge vertreten hat. Sind die einzelnen Posten und Abschnitte votiert, erfolgt die Gesamtabstimmung, durch die das Budget endgültig festgestellt wird.

Wenn im allgemeinen dem Budget in der Schweiz die politische Bedeutung etwas abgeht, da die allgemeine Politik des Bundesrates anläßlich der Geschäftsberichtsdebatte in der Junisession diskutiert

⁷⁵ Joseph-Barthélemy, M., zit. bei Jèze, G., a. a. O., S. 269.

⁷⁶ Siehe die Geschäftsreglemente des National- und Ständerates, a. a. O.

⁷⁷ BV, Art. 94.

⁷⁸ BV, Art. 87.

⁷⁹ BV, Art. 88.

wird, so kommen während der Eintretensdebatte immer wieder aktuelle politische Tagesfragen zur Behandlung, denn es gilt auch in der Schweiz, daß alle Angelegenheiten des Staates direkt mit Einnahmen oder Ausgaben verbunden sind. Bei aller Tendenz zur Sachlichkeit ist es aber ein Ding der Unmöglichkeit, nur die finanziellen Grundsätze des Budgets zu behandeln und die eng damit verbundenen politischen Fragen zu übergehen. Immerhin beschränkt sich die Eintretensdebatte der eidgenössischen Räte im großen und ganzen auf das finanz- und wirtschaftspolitische Problem des Budgets, wobei das Budget immer als Ganzes, d. h. als finanz- und wirtschaftspolitisches Programm betrachtet wird. Das Resultat der Diskussion besteht demgemäß nicht in Abänderungen des Budgets, sondern in der Zustimmung oder Ablehnung des Programms des Bundesrates. Die Diskussion geht denn auch nicht um Einzelheiten, sondern die einzelnen Redner versuchen als Vertreter ihrer Parteien deren Standpunkte zur Finanzpolitik und dem damit verbundenen Budget zu präzisieren. Im Laufe oder zum Schluß der Eintretensdebatte wird der Chef des Finanzdepartements als Vertreter des Bundesrates und Schöpfer des Budgetentwurfes auf die Einwände der einzelnen Redner eingehen und seinen Voranschlag verteidigen.

Ist die Eintretensdebatte grundsätzlich der allgemeinen Aussprache gewidmet, so geht es in der Detailberatung um die Einzelheiten, wobei der politische Aspekt der Diskussion dem finanziellen weicht. Viele Ratsmitglieder fühlen sich nun nicht mehr als Vertreter der Nation oder ihrer Partei, sondern als Beauftragte von Interessenverbänden und einzelnen Schichten der Bevölkerung und bringen so das subjektiv verhaftete finanzielle und wirtschaftliche Denken in die Budgetberatung. In der Schweiz gilt als Regel, daß anlässlich der Detailberatung rein sachlich über die Höhe und Notwendigkeit der einzelnen Posten zu diskutieren sei und daß große politische Diskussionen vermieden werden sollen. Doch kann es gleichwohl vorkommen, daß anlässlich der Beratung des politischen Departements dem Bundesrat Vorwürfe über seine Außenpolitik gemacht werden oder daß beim Voranschlag des Militärdepartementes plötzlich über die Zweckmäßigkeit der Armee diskutiert wird. Dies sind aber Ausnahmen. Bei der Feststellung der einzelnen Budgetposten halten sich die Räte an die Reihenfolge des Entwurfs, wobei aber nicht über jeden Titel eine Diskussion und Abstimmung erfolgt, sondern nur zu solchen Posten, zu denen die Finanzkommission Anträge irgendwelcher Art gestellt hat oder zu denen aus der Mitte der Räte das Wort verlangt wird. Hierbei können einzelne Titel oder ganze Abschnitte an die Kommission oder an den Bundesrat zur nochmaligen Prüfung zurückgewiesen werden. Jedes Ratsmitglied hat das Recht, zu jedem Posten des

Budgets das Wort zu verlangen⁸⁰ und, mit dem Einverständnis des Rates, darüber abstimmen zu lassen. Abänderungen können vorgeschlagen werden im Sinne von Erhöhungen oder Herabsetzungen der Einnahmen- oder Ausgabenposten⁸¹. In der Schweiz kommt vor allem die Abänderung der Ausgabenvorschläge in Frage, denn die wichtigsten Einnahmen werden mittels Sondergesetzen geregelt, sodaß hier Abänderungen nur auf den veranschlagten Erträgen der bestehenden Einnahmequellen und nicht an den Einnahmequellen selbst vorgenommen werden können. Diesen Abänderungen kommt deshalb nur technische Bedeutung zu⁸². Bei den Ausgaben kann das Parlament an solchen, die auf gesetzlich festgelegten Verpflichtungen und Einrichtungen des Bundes beruhen, keine Abänderung anbringen. Dazu sind Sondergesetze nötig. Die Bewilligung und Feststellung der Ausgaben findet im Grunde also nur für nicht gesetzlich gebundene Ansätze statt; dazu können allerdings noch neue, bisher noch nicht im Voranschlag enthaltene Ausgaben kommen, die von den Räten auf Grund ihres Initiativrechtes⁸³ vorgeschlagen werden können. Trotzdem die den Abänderungsmöglichkeiten unterliegenden Ansätze noch einen beträchtlichen Teil der Gesamtsumme ausmachen, sind im allgemeinen die durch die Räte vorgenommenen Abänderungen im Vergleich zum Gesamtbetrag nicht von großer Bedeutung. Dies ist vor allem der geringen politischen Funktion des Budgets in der Schweiz und dem gewissenhaften, auf guter Sachkenntnis aufgebauten Entwurf des Bundesrates zu danken.

Ein Zeichen, daß der Budgetdebatte in der Schweiz doch auch eine politische Bedeutung zukommt, sind die parlamentarischen Vorstöße, die im Verlauf der Beratungen in Form von Motionen, Postulaten und Interpellationen gemacht werden. Sie betreffen das zu beratende Budget nicht direkt, aber es liegt ihnen doch irgend eine Frage der Finanz- und Wirtschaftspolitik zu Grunde. Motionen und Postulate sind eine beliebte Art des schweizerischen Parlamentes, dem Bundesrat seinen Willen kundzutun und Weisungen zu erteilen⁸⁴, während durch Interpellationen der Bundesrat verpflich-

⁸⁰ Geschäftsreglement des Nationalrates, a. a. O., Art. 58.

⁸¹ Idem, Art. 73.

⁸² Pesch, F., a. a. O., S. 80.

⁸³ BV, Art. 93.

⁸⁴ Geschäftsreglement des Nationalrates, a. a. O., Art. 42: Motionen sind selbständige Anträge, die den Bundesrat einladen, einen Gesetz- oder Beschlußentwurf vorzulegen oder ihm verbindliche Weisungen über eine zu treffende Maßnahme oder zu stellende Anträge zu erteilen. Postulate sind selbständige Anträge, die den Bundesrat einladen, Bericht zu erstatten oder Anträge zu stellen.

tet wird, über die gewünschte Frage Auskunft zu erteilen⁸⁵. Diese Weisungen an den Bundesrat sind keine Gesetze und dürfen deshalb nicht als „Bepackung“ des Budgets angesehen werden.

Eine Regelung zur Abkürzung endlos dauernder Budgetdebatten ist in der Schweiz nicht notwendig, da für die Verhandlungen der Bundesversammlung die Rededauer der einzelnen Parlamentarier begrenzt ist. Die Bestimmung des nationalrätlichen Geschäftsreglementes z. B., daß zu jedem Gegenstand nur zweimal während 20, resp. 10 Minuten gesprochen werden darf⁸⁶, genügte bis heute vollauf, einen flüssigen Verlauf und rechtzeitigen Abschluß der Budgetdebatte zu sichern. Vergleichen wir die schweizerische Budgetfeststellung mit derjenigen anderer Länder, so können wir sagen, daß in Folge der Besonderheiten unseres parlamentarischen Systems und der Disziplin der Parteien jede Überbetonung der politischen Funktion des Budgets fehlt und daß somit auch ohne Einschränkung der Freiheiten der Parlamentarier eine wesentlich sachlichere und dementsprechend rationellere Behandlung des Budgets möglich ist, als dies andernorts der Fall ist.

⁸⁵ Geschäftsreglement des Nationalrates, Art. 44: Jedes Ratsmitglied ist befugt, vom Bundesrate über irgend einen Gegenstand der Bundesverwaltung durch Interpellation oder kleine Anfrage Auskunft zu verlangen.

⁸⁶ Geschäftsreglement des Nationalrates, a. a. O., Art. 66.

3. Teil

Die Grundsätze der Budgetgestaltung

I. Die Budgetgrundsätze im Allgemeinen

Bis jetzt haben wir uns mehr mit der Betrachtung der wesensnotwendigen Eigenschaften und deren praktischen Funktionen bei der Gestaltung des Budgets befaßt. Im dritten Teil werden die Regeln aufgezeigt, die sich aus dem Wesen und der Zweckbestimmung des Budgets ergeben und die es dem Budget ermöglichen sollen, seinen Zweck auch wirklich zu erfüllen. Dabei kann es sich aber lediglich um wissenschaftlich begründete Postulate handeln, denen als nicht konstitutiven Budgetelementen kein imperativer oder obligatorischer Charakter zukommt. Wenn sie gleichwohl dem Budget als immanent gelten, so beruht das auf ihrer traditionellen Anerkennung und auf ihrer teilweisen Selbstverständlichkeit. Umstritten sind in der Regel nur Umfang und Ausnahmen ihrer Anwendbarkeit.

Diese Postulate nun, die in den Grundsätzen des Budgetwesens zum Ausdruck kommen und als solche zum Teil schon lange in der Finanzwirtschaftswissenschaft bekannt sind, bilden die Grundlage jeder Budgettheorie. Neben G. v. Schanz⁸⁷ und Gaston Jèze⁸⁸ ist es vor allem Fritz Neumark⁸⁹, der bei der Behandlung budgetärer Probleme mit den Grundsätzen nicht nur unter juristischen, sondern vorwiegend unter wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten arbeitet. Er ist es auch, der die Budgetgrundsätze nicht als Selbstverständlichkeiten aufnimmt, sondern auf ihr Wesen und ihren Sinn eingeht; denn ihre entscheidende Bedeutung finden die Grundsätze erst im Sinn, der ihnen beigemessen wird.

Nicht jeder Wunsch eines Beamten darf dabei als finanzwirtschaftlicher Grundsatz bezeichnet werden, da Wünsche von Gefühlen, Spekulationen und der Subjektivität des Betrachters beeinflußt zu sein pflegen. Wissenschaftliches Vorgehen verlangt an Stelle von Willkür objektive Erwägungen, die sich aus dem Wesen

⁸⁷ Schanz, v. G., Das Budget, Hdw.buch der Staatswissenschaften, a. a. O.

⁸⁸ Jèze, G., *Théorie générale du Budget*, a. a. O.

⁸⁹ Neumark, F., *Der Reichshaushaltplan*, Jena 1929.

des Budgets ergeben und nach denen sich jedes Budgetieren richten sollte.

Mit der Behandlung der aus der Finanzwirtschaftswissenschaft übernommenen traditionellen Budgetgrundsätze stellt sich für uns die Aufgabe, die Grundsätze aus dem bis jetzt Behandelten, d. h. aus dem Wesen des heutigen Budgets heraus zu begründen. Wir haben wohl gesehen, daß das Budget heute nicht mehr als rein finanzwirtschaftliche Erscheinung gilt, sondern daß dabei immer mehr finanz- und wirtschaftspolitische und damit auch weltanschauliche Gesichtspunkte eine wesentliche Rolle spielen. Subjektive Wertungen sollen und können bei unserem wissenschaftlichen Vorgehen vermieden werden, indem wir nur das rein Funktionelle des politischen Aspektes berücksichtigen. Die Tatsache der zunehmenden Bedeutung des Budgets im Gesamtrahmen der Volkswirtschaft, die sich in der Budget p r a x i s erst langsam abzuzeichnen beginnt, findet ihren Ausdruck vorerst nur in der neueren Finanztheorie, die sich auf die Realität der heutigen wirtschaftlichen und politischen Lage stützen kann ⁹⁰. Die Entscheidung allerdings, ob in der Praxis dann auch gemäß den Grundsätzen gehandelt werden soll, fällt auf der politischen Ebene, d. h. in der Regierung und im Parlament. Die Wissenschaft und damit auch diese Arbeit hat lediglich die Notwendigkeit der Budgetgrundsätze für ein sinngemäßes Budgetieren zu beweisen.

Da auch heute noch die öffentliche Wirtschaft nur im Auftrag geführt wird, muß der Auftrag, wenn ihm eine Verantwortung entsprechen soll, eine finanzielle Begrenzung haben, da es im allgemeinen unmöglich ist, hierfür lediglich das Vertrauen wirken zu lassen ⁹¹. Durch seinen finanziell verbindlichen Charakter wird nun auch im modernen Staatswesen das Budget weiterhin den Finanzhaushalt des Staates unmittelbar bestimmen. Das Budget stellt deshalb auch heute noch die politische, finanzwirtschaftliche und administrative Grundlage der öffentlichen Haushaltsführung dar ⁹², und da an dieser Bedeutung auch die neuen gesamtwirtschaftlichen Aspekte des Budgets nichts ändern, verlieren die traditionellen Budgetgrundsätze ihre Bedeutung nicht. Wir haben sie lediglich den neuen Verhältnissen anzupassen. Die Regelung der Budgetgestaltung sowohl durch einen genau bestimmten Aufbau, als auch durch ein genau bestimmtes Verfahren wird auf jeden Fall für die Staatswirtschaft ein erstes Erfordernis bleiben. Die neuen ökonomischen Gegebenheiten müssen aber insofern für die Budgetgrundsätze beachtet werden, als sie eine praktische Auswirkung für die

⁹⁰ Siehe u. a.: Hicks, U., *Public Finance*, London 1948, Schumacher, E. F., *Staatsfinanzen — Ihr Verhältnis zur Vollbeschäftigung*, Bern 1946.

⁹¹ Schanz, v. G., a. a. O., S. 86.

⁹² Siehe auch Reuter, P., a. a. O., S. 31.

formale Gestaltung des Staatshaushaltes haben; sei es durch die Erweiterung der staatlichen Aufgaben, durch die zunehmenden staatlichen Investitionen oder die Vermehrung der öffentlichen Unternehmungen etc.

Die Darstellung der Folgen von grundsatzmäßiger und grundsatzwidriger Budgetgestaltung wird nun der Aufgabe, die Notwendigkeit von Budgetgrundsätzen zu beweisen, am besten gerecht werden. Gerade beim Aufzeigen der Gegensätze von Theorie und Praxis muß uns aber bewußt werden, daß die Grundsätze lediglich als Idealtypen gelten können, da sie ja von einem Idealbudget abgeleitet wurden. Baut man nun eine Untersuchung auf der Grundlage dieser Idealtypen auf, so können sich auf Grund tatsächlicher Verhältnisse oder jeweils herrschender politischer Anschauungen wohl Gegensätze zur allgemeinen theoretischen Auffassung vom Wesen des Budgets ergeben. Das heißt aber nicht, daß diese Gegensätze unüberbrückbare Widersprüche darstellen, denn als Idealtypen beanspruchen die Budgetgrundsätze nicht, daß sie die einzig richtige Lösung bedeuten. Nicht jeder Grundsatz braucht für jede Situation Geltung zu beanspruchen. Es wird auch nicht immer zweckmäßig sein, alle Grundsätze restlos zu verwirklichen. Abweichungen können durchaus berechtigt sein, müssen aber als solche ausdrücklich festgestellt werden. Daraus ergibt sich als weitere Aufgabe die Untersuchung, wie Ausnahmen begründet und mit dem Wesen des Budgets in Übereinstimmung gebracht werden können.

Für die Schweiz ergibt sich im allgemeinen, daß sie ihrer Geschichte und ihrem Wesen entsprechend noch fest an den hergebrachten und bewährten Grundsätzen festhält. Im großen und ganzen machen sich in der eidgenössischen Budgetpraxis die Ideen der neueren Finanztheorie noch kaum bemerkbar. Budgetdefizite können wir bei uns nicht einer neuen Theorie, sondern nur der Not der Zeit zuschreiben. Gewiß kann sich die Schweiz, dank ihrer augenblicklich einzigartigen wirtschaftlichen Lage noch immer an ihr hergebrachtes Budgetsystem halten und die Bewährung der neuen Methoden in andern Staaten abwarten. Ewig wird sich aber diese Inselstellung nicht halten lassen, und wir werden unsere Budgetgrundsätze der neuen Entwicklung entsprechend revidieren müssen. Unsere Abhängigkeit vom Ausland ist zu groß, als daß wir die dortigen Vorgänge ignorieren könnten. Eine sich stetig steigende staatliche Wirtschaftspolitik im Ausland macht auch schweizerischerseits vermehrte staatliche Interventionen notwendig. Das vorwiegend fiskalische und administrative Wesen des eidgenössischen Voranschlages wird die Wandlungen zu einem gesamtwirtschaftlichen Problem ebenso durchmachen, wie es für die kriegsversehrten Länder gerade heute besonders akut und aktuell ist. Für die schweizerischen Verhältnisse rechtfertigt es sich deshalb, wenn wir die Budgetgrundsätze auch im neuen Licht besehen.

II. Die Budgetgrundsätze im Speziellen

Im Folgenden wollen wir auf die Budgetgrundsätze im einzelnen eingehen, sie darstellen, ihre Wirkungen untersuchen und ihre Bedeutung für die Schweiz feststellen. Entsprechend der Gliederung der beiden ersten Teile behandeln wir zuerst die Grundsätze, die die Grundlagen, d. h. den Inhalt des Budgets betreffen, besprechen dann diejenigen, die etwas über die Form und den Aufbau des Budgets aussagen, und kommen zum Schluß zu den Verfahrensgrundsätzen.

1. Der Inhalt des Budgets

Die Funktion des Budgets ist die Zusammenfassung aller staatlichen Bedürfnisse und der Mittel, die für deren Deckung zur Verfügung stehen⁹³. Der Inhalt der Grundsätze, die sich an diese Funktion richten, kann in der Forderung zusammengefaßt werden, daß das Budget alle zukünftigen Handlungen des Staates in ihrem finanziellen Aspekt zum Ausdruck bringen soll, indem es seine sämtlichen Einnahmen und Ausgaben erfaßt.

a) Der Grundsatz der Universalität oder der Vollständigkeit

Der Grundsatz der Universalität des Budgets postuliert die vollständige Zusammenstellung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben, d. h. jede Einnahme und Ausgabe des Staates muß im Budget erscheinen.

Die Forderung der Universalität bedeutet für das Budget eine Selbstverständlichkeit, die theoretisch wohl allgemeine Anerkennung findet, in der Praxis aber immer wieder verschieden ausgelegt wird. Es ist unbestritten, daß die finanzielle Lage des staatlichen Haushaltes nur erkannt werden kann bei vollständiger Aufnahme der Einnahmen und Ausgaben in das Budget. Ohne die volle Erkenntnis der finanziellen Sachlage kann der Plan, den das Budget darstellt, seinen Zweck nicht erfüllen. Im Budget nicht aufgenommene Beträge können diesen Plan umwerfen, die Ausgleichsbestrebungen erschweren, also erhebliche Störungen im öffentlichen Haushalt hervorrufen.

Unvollständige Veranschlagungen können zur Gefährdung des Staatskredits führen. Der Staatskredit stützt sich zur Hauptsache auf die finanzielle Lage eines Landes, die sich aber nur in einer detaillierten und vollständigen Einnahmen- und Ausgabenübersicht

⁹³ Siehe auch Reuter, P.: *L'opération de totalisation*, a. a. O., S. 3.

erkennen läßt. Nichts kann deshalb die Geldgeber des Staates mehr beunruhigen als eine unseriöse, unvollständige Veranschlagung der Mittel, mit denen der Staat seine Ausgaben zu decken gedenkt. Für die neue antizyklische Budgetpolitik gewinnt die Bedeutung eines guten Staatskredits noch an Wichtigkeit. Die Kreditquellen des Staates sind allerdings nicht nur die privaten Geldgeber; es wird immer noch die Möglichkeit von Notenbankkrediten oder der Papiergeldemission bestehen. Lang- oder mittelfristige Anleihen bei Publikum und Banken werden für die Überbrückung von Baissezeiten jedoch von entscheidender Bedeutung bleiben. Unvollständige Darstellung des Finanzgebarens wird aber die psychologischen Momente gegen das staatliche Schuldenmachen noch verschärfen und den Staatskredit beim Publikum schwächen. Dies umso mehr, als die traditionelle Kraft der klassischen Finanztheorie noch tief im Volk verwurzelt ist.

Die entscheidende Bedeutung kommt dem Grundsatz der Universalität aber auf politischem Gebiet zu, denn die Vollständigkeit des Budgets ist unerläßlich für die Arbeit jeder Volksvertretung. Das Budget ist das Programm der Regierungstätigkeit. Eine wirk-same Lenkung und Kontrolle der Regierungstätigkeit kann ein Parlament aber nur bei genauer Kenntnis der finanziellen und wirtschaftlichen Sachlage, die ihm der Budgetentwurf vermitteln muß, ausüben. Ohne eine vollständige Veranschlagung wird deshalb die Wirkung der politischen Funktion der Volksvertretung eine Einbuße erleiden.

In der Regel wird es deshalb die Verwaltung sein, die dem Grundsatz der Universalität zuwider handelt. So sind als Gründe für die Unvollständigkeit des Budgets denkbar Unfähigkeit oder der fehlende Wille der veranschlagenden Behörde. Es kann aber auch eine grundsätzliche Feindschaft gegen die Universalitätsforderung bestehen, die dem Wunsche der Regierung entspringt, sich eine gewisse Selbständigkeit zu wahren. Durch ungenaues Veranschlagen wird die Verwaltung versuchen, die Grenzen zu erweitern, die ihr durch die Kredite des Parlamentes gesetzt werden. Dieser Wille zur Freizügigkeit kann sich aus einem Schutzbedürfnis gegenüber einem allzu ausgabefreudigem Parlament ergeben, das durch Nichteinstellen von zukünftigen Einnahmen, d. h. durch die dadurch entstehende Knappheit an Mitteln zur Sparsamkeit angeleitet werden soll. Umgekehrt wird die Regierung gerne gewisse zukünftige Ausgaben nicht veranschlagen, wenn ihr das Parlament zu sparsam ist oder wenn sie aus politischen oder Prestigegründen unbedingt einen Ausgleich des Budgets — wenn auch nur einen scheinbaren — erzielen muß. Außerplanmäßige Ausgaben hofft sie dann immer noch durch Nachtragskredite oder außerplanmäßige Einnahmen decken zu können.

Unvollständigkeiten in der Veranschlagung können sich aber auch bei bestem Willen der Verwaltung ergeben. Das Budget muß für eine künftige, nicht sicher berechenbare Zeitperiode aufgestellt werden; seine Aufgabe kann deshalb nur heißen: Alles so gut wie möglich vorausszusehen. Wenn also alles, was irgendwie vorausgesehen werden konnte, veranschlagt wurde und sich beim Vollzug trotzdem Unvollständigkeiten herausstellen, so kann nicht von einer grundsätzlichen Verletzung der Universalität gesprochen werden.

Gegenüber den offensichtlichen Vorteilen fallen etwelche geringfügige Nachteile bei Befolgung des Grundsatzes der Universalität kaum ins Gewicht; sie können sogar eine Berechtigung für die Zulassung von Ausnahmen darstellen. Als nachteilig können sich vielleicht gewisse Aufblähungstendenzen und Schwerfälligkeitsercheinungen erweisen. Das Budget kann unübersichtlich werden. Diese Tatsache hat denn auch zur Diskussion des Problems der Brutto- und Nettobudgets geführt.

Im **Bruttobudget** werden die Einnahmen und Ausgaben in ihrer Gesamtheit und ihrer Totalsumme in den Voranschlag eingestellt und zwar so, wie sie sich beim Zusammenzählen der Einzelposten, ohne Verrechnung oder Saldierung der einen mit den andern, ergeben.

Beim **Nettobudget** erscheinen nur die Reinbeträge, die sich aus der Kompensation von veranschlagten Einnahmen und deren Erhebungs- und Verwaltungskosten oder von bestimmten Ausgaben mit damit verbundenen Einnahmen ergeben.

Da es einmal der Zweck des Budgets ist, alle Einnahmen und Ausgaben darzustellen, heißt die logische Forderung: Bruttobudget. Weicht das Budget vom System der Bruttodarstellung ab, so wird dieser Zweck vereitelt. Nur das Bruttobudget läßt die volle Steuerbelastung und die wahre Größe der Kosten der einzelnen staatlichen Leistungen ersehen. Vor allem läßt sich nur beim Bruttobudget beurteilen, ob und wie weit die Erhebungs- und Bewirtschaftungskosten in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stehen⁹⁴. Wohl wirkt die Nettodarstellung eleganter und übersichtlicher, doch sind dies lediglich rechnungstechnische Vorteile, die zur Hauptsache Zwecken dienen, die außerhalb der Wirksamkeitssphäre des Budgets liegen, wie z. B. der Rentabilitätsberechnung. Beim Nettobudget hat nur die Finanzverwaltung vollen Einblick in den Staatshaushalt, nicht aber der Außenstehende, was eine erhebliche Erschwerung der öffentlichen Kontrolle bedeutet. Die Verlockung, mittels der Nettodarstellung die saubere Ausgliederung der Kosten und der Erträge zu umgehen, um so die wirkliche Lage zu beschönigen, ist groß. Demgegenüber haben die Volksvertretungen alles Interesse daran, die

⁹⁴ Schanz, v. G., a. a. O., S. 94.

politische Bedeutung des Budgets nicht beeinträchtigen zu lassen. Die politische Bedeutung ist es, die zur grundsätzlichen Bejahung des Vollständigkeitsgrundsatzes führt; sie ist auch ausschlaggebend für die Ablehnung des Nettoprinzips. Für die Praxis können wir jedoch in dem Sinne modifizieren, daß die Bruttodarstellung wohl die regelmäßige, aber nicht die ausschließliche Darstellungsweise ist.

Das Universalitätsprinzip ist heute weit davon entfernt, veraltet zu sein. Es gewinnt im Gegenteil immer mehr an Bedeutung. Einmal entwickelt sich der Staat immer stärker im Sinne des Einheitsstaates; dann verstärkt sich das Regime des Parlamentarismus, und was das wichtigste ist: die Staatssphäre erweitert sich zusehends, d. h. der Staat zieht immer weitere Gebiete in seine Machtsphäre. Für eine Politik, die der Regierung die Verantwortung für das Niveau der wirtschaftlichen Aktivität überträgt, ist der Überblick über die Beziehung von Ausgaben und laufenden Einnahmen von ebenso großer Wichtigkeit wie bei einem rein finanzwirtschaftlichen Gleichgewichtsbudget. Ein befriedigendes Niveau der wirtschaftlichen Aktivität kann aber nur erreicht und aufrecht erhalten werden, wenn diese Beziehungen von Ausgaben und Einnahmen „korrekt“⁹⁵ sind, wofür die Vollständigkeit der Darstellung aber eine unbedingte Voraussetzung ist. Die Notwendigkeit des Parlamentes, sich selbst über die Anlagen der Ausgaben und Einnahmen zu versichern, ist nicht kleiner als unter dem alten System; seit der Erkenntnis, daß ein Defizit erlaubt ist, ist sie eher größer geworden. Die neue Theorie kann vielerorts direkt eine Einladung zur administrativen Schlawheit beim Budgetieren bilden. Ein Parlament muß deshalb von der Verwaltung grundsätzlich Vollständigkeit der Budgetvorschläge verlangen.

Es ist klar, daß für das „vollständige“ Budget eines modernen Staatswesens die alten Rechnungs- und Darstellungsmethoden nicht mehr genügen. Sie müssen verfeinert werden, damit die Fehlerquellen, vor allem Unehrlichkeit und Unfähigkeit der Verwaltung, die sich mit der Ausdehnung des Staatswesens ebenfalls vermehren, erfaßt oder ausgeschaltet werden können. Aber erste Voraussetzung ist auch hier wiederum absolute Vollständigkeit.

In der Schweiz gilt Artikel 3 der Verordnung über den Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst in der Bundesverwaltung: „Die Voranschläge werden nach den Grundsätzen der Universalität und nach dem Bruttoprinzip erstellt.“ In einem weiteren Artikel derselben Verordnung heißt es ferner, daß „die gegenseitige Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben untersagt ist.“ Damit wird das Bruttoprinzip in voller Schärfe formuliert. Bekräftigt werden die Vorschriften der erwähnten Verordnung durch die alljährlich

⁹⁵ Hicks, U., a. a. O., S. 368.

aufgestellten Richtlinien für den Voranschlag. In denjenigen für den Voranschlag für 1948 z. B. heißt es in Artikel 2: „Die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben sind in ihrem vollen Umfange aufzunehmen, ohne daß sie ganz oder teilweise verrechnet werden.“

Betrachten wir nun die Praxis, so können wir sagen, daß die Eidgenossenschaft immer erkannte, daß beim Fehlen der Universalität das finanzielle Resultat des Budgets und der Rechnung unvollständig wäre. Sie hat immer die Aufstellung eines universellen Voranschlages vor Augen gehabt. Da aber die beiden Weltkriege in höherem Interesse andere Regeln verlangten, konnte man dem anerkannten Grundsatz nicht mehr nachkommen. Der einzige stichhaltige Grund zum Abgehen von der Universalität ist wirklich nur die staatspolitisch bedingte, in Notzeiten gebotene Geheimhaltung bestimmter Maßnahmen und deren Kosten. In der Schweiz stützte sich dieses Vorgehen der Verwaltung auf die Vollmacht und den Auftrag zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes (Vollmachtenbeschluß der Bundesversammlung vom 30. August 1939). In der Budgetbotschaft 1947 wurde nun aber bekanntgegeben, daß gemäß einer Motion der gesetzgebenden Räte die Universalität des Voranschlages und der Staatsrechnung wieder hergestellt sei ⁹⁶.

In der Schweiz wird oft aus dem Universalitätsprinzip der Schluß abgeleitet, daß das Budget einheitlich sein müsse, und dementsprechend werden die selbständigen Budgets von Regiebetrieben als Verstöße gegen das Prinzip der Universalität angesehen. Zwischen Universalität und Einheit (unité) ist aber ein Unterschied zu machen, denn ein universelles (vollständiges) Budget braucht nicht unbedingt einheitlich zu sein ⁹⁷. Gleichwohl sind es die Regiebetriebe, die auch beim genauen Universalitätsbegriff zur Diskussion Anlaß geben.

Solange die Regiebetriebe im eidgenössischen Voranschlag angeführt werden — und sei es nur im Anhang — und mit dem Hauptvoranschlag zusammen im Parlament zur Behandlung kommen, kann nicht von einer Verletzung der Universalität gesprochen werden. Erst wenn Budgets von Staatsbetrieben ganz aus dem eidgenössischen Voranschlag weggelassen werden, widerspricht dies nicht nur der Einheit, sondern auch der Vollständigkeit. Auf diese Weise würde das Total der staatlichen Finanzen, das aus dem Voranschlag ersichtlich sein soll, um die Einnahmen und Ausgaben dieser weggelassenen Betriebe kleiner. Seit 1947 werden nun sämtliche Regiebetriebe in den Voranschlag selbst aufgenommen; sie werden dort unter dem Departement aufgeführt, dem sie verwaltungsmäßig un-

⁹⁶ Budgetbotschaft 1947, vom 1. Nov. 1946, S. 2.

⁹⁷ Siehe u. a. Jèze, G., a. a. O., S. 173, und Neumark, F., a. a. O., S. 127.

terstehen. Lediglich das PTT-Budget wird als selbständiges Budget dem Gesamtvoranschlag angehängt, und nur die Budgets der eidgenössischen Alkoholverwaltung und der Schweizerischen Bundesbahnen stehen ganz außerhalb des Voranschlages. Da beide Betriebe aber Teile der eidgenössischen Verwaltung sind, gehören ihre Budgets ordentlicherweise in den Hauptvoranschlag. Gewiß erfordert die besondere Aufgabe dieser Betriebe eine eigene Rechnung, denn ihr privatwirtschaftlicher Charakter verlangt für die kaufmännische Erfolgsermittlung neben der Betriebs- auch eine Gewinn- und Verlustrechnung. Daß die Budgets dieser beiden Verwaltungen aber nicht im eidgenössischen Voranschlag figurieren, bedeutet eine Durchbrechung des Vollständigkeitsprinzips. Die Vollständigkeit könnte gleichwohl hergestellt werden, wenn wenigstens die Totalerinnahmen und -ausgaben der beiden Betriebe in den Hauptvoranschlag eingestellt würden. Diese Forderung an den eidgenössischen Voranschlag wird noch verständlicher, wenn wir die neuere Entwicklung der Finanztheorie verfolgen, die versucht, durch öffentliche Aktionen das Beschäftigungsniveau zu heben, wobei diese öffentlichen Aktionen u. a. durch die Schaffung neuer staatlicher Unternehmungen zur Aktivierung von ungenutzten Quellen der volkswirtschaftlichen Produktivität führen sollen. Je mehr neue staatliche Unternehmungen geschaffen werden, desto unvollständiger und wertloser würde aber ein Budget, das diese Unternehmungen ausschliesse.

Mit der neueren, mehr volkswirtschaftlich orientierten Finanzpolitik gewinnen weitere Institutionen, die gerne als Sonderrechnungen von der Gesamtrechnung ausgeschlossen werden, wieder an Bedeutung: die Fonds und die Rückstellungen. Daß die Fonds keinen Anlaß zur Durchbrechung des Vollständigkeitsgrundsatzes zu geben brauchen, zeigt das Beispiel des eidgenössischen Voranschlages. Die Einlagen in, resp. die Entnahmen aus den Fonds wurden hier bis 1947 als Ausgaben resp. Einnahmen im Budget aufgeführt. Nehmen wir als praktischen Fall z. B. den Fonds für die Bekämpfung der Kartoffelkrankheiten. Der Einnahmenertrag der Kartoffelgebühren dient zur Bestreitung der Auslagen für die Bekämpfung von Kartoffelkrankheiten⁹⁸. 1947 brachten diese Gebühren Fr. 140 000.— ein, für die Bekämpfung der Kartoffelkrankheiten waren aber Ausgaben von Fr. 300 000.— vorgesehen⁹⁹, sodaß für die Differenz der Fonds einspringen mußte. Im Budget ist diese Leistung des Fonds unter den Einnahmen als eine Entnahme aus dem Fonds eingestellt¹⁰⁰. Diese Praxis hat mit dem Voranschlag für 1948 geändert. Neben den Einnahmen und Ausgaben weist das eid-

⁹⁸ Budgetbotschaft 1947 vom 1. 11. 46, S. 24 a, 707. 023. 01.

⁹⁹ Ibidem, S. 164 a, 707. 085. 06.

¹⁰⁰ Ibidem, S. 23, 707. 017. 01.

genössische Budget für 1948 erstmals auch die Vermögensveränderungen aus. Da es sich bei den Einlagen in Spezialfonds und bei den Rückstellungen sowie bei den Entnahmen aus diesen um keine tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben handelt, sondern um Vermögensveränderungen¹⁰¹, werden diese nun nicht mehr unter den Einnahmen und Ausgaben angeführt, sondern unter den Vermögensveränderungen. Betrachten wir wiederum den Fonds zur Bekämpfung der Kartoffelkrankheiten, dann sehen wir, daß die Entnahme aus dem Fonds nicht mehr unter den Einnahmen eingestellt ist; sie erscheint bei den Vermögensveränderungen unter den Entnahmen aus Spezialfonds¹⁰². Dagegen wird bei der Ausgabe für die Bekämpfung der Kartoffelkrankheiten noch speziell vermerkt: „Die aus dem Ertrag der Einfuhrgebühren nicht gedeckten Ausgaben werden dem Fonds entnommen, siehe Vermögensveränderungen“ *. Für die Budgets 1948 und 1949 können wir deshalb feststellen, daß wohl die Darstellungsweise geändert hat **, von einer Abweichung vom Vollständigkeitsprinzip aber nicht die Rede ist.

Die Nettoveranschlagung von Bundeseinnahmen mit kantonaler Anteilsberechtigung, wie dies z. B. bei den Stempelabgaben oder der Kriegsgewinnsteuer der Fall ist, kann als eine unberechtigte Abweichung vom Vollständigkeits-, resp. Bruttoprinzip bezeichnet werden. Der Anteil der Kantone wird wohl bei den Bemerkungen zu den betreffenden Posten angeführt***, doch wäre es richtiger, wenn die Erträge dieser beiden Bundessteuern in ihrer Gesamtheit unter den Einnahmen und die Anteile der Kantone unter den Ausgaben eingestellt würden, wie es z. B. beim Benzinzoll dargestellt wird****. Als Teilbeträge von Steuern, die der Bund einzieht und die gemäß dem Grundsatz: direkte Steuern den Kantonen, indirekte dem Bund, in dessen Bereich fallen, dürfen die Anteile der Kantone als eine Leistung des Bundes an die Kantone aufgefaßt werden.

b) Der Grundsatz der Nonaffektation oder der Zentralisation

Nach dem Grundsatz der Nonaffektation darf keine Zweckbindung budgetärer Einnahmen für bestimmte budgetäre Ausgaben erfolgen, sodaß grundsätzlich „alle Einnahmen als Deckungsmittel für den gesamten Ausgabenbedarf dienen“¹⁰³. Dieses Postulat ist das Ergebnis der Ausbildung einer zentralisierten Staatsgewalt und die logische Weiterentwicklung

¹⁰¹ Budgetbotschaft 1948 vom 4. 11. 47, S. 7.

¹⁰² Ibidem, S. 204.

* Ibidem, S. 50 a, 707. 085. 06.

** Vgl. auch w. u., Budgeteinheit und Fonds, S. 86.

*** Budget 1948, S. 20 a, 605. 021. 01 und S. 21 a, 605. 921. 03.

**** Ibidem, S. 21, 606. 020. 02 und S. 62, 313. 080. 01.

¹⁰³ Reichshaushaltsordnung vom 31. 12. 1922, § 29, Abs. 1, zit. Neumark.

des Prinzips der fiskalischen Kasseneinheit¹⁰⁴. Die moderne Finanzwirtschaft gab sich nicht zufrieden mit der Zentralisation der Kassen der verschiedenen Staatsdienste in der einen Staatskasse, in die sämtliche Einnahmenerträge fließen und aus der sämtliche Ausgabenbeträge geleistet werden; sie verlangte auch eine Zentralisation der Einnahmen und Ausgaben, d. h. daß nicht bestimmte Einnahmen bestimmten Ausgaben entsprechen, sondern daß der Einnahmeneinheit die Ausgabeneinheit gegenüberstehe.

Eine Zweckbindung erschwert sowohl die formelle, als auch die sachliche Gestaltung des Budgetinhaltes. So wird einmal das Budgetieren schon vom rein technisch-formellen Gesichtspunkt aus kompliziert, da Zweckbindungen irgendwie festgestellt und zum Ausdruck gebracht werden müssen. Ob dies nun via Fonds oder Sonderrechnungen, unter den Begründungen oder sonstwie geschieht, immer wird dadurch die Übersicht über die Staatswirtschaft als ein Ganzes beeinträchtigt. Gewichtiger sind dann aber die grundsätzlichen Nachteile. Sind z. B. einzelne Einnahmenerträge gebunden, so ergibt sich daraus eine Einschränkung der Entscheidungsfreiheit von Regierung und Parlament; denn durch die Bindung wird in der Regel für das Budgetieren der politische Einfluß auf bestimmte Einnahmen — eventuell auch bestimmte Ausgaben — gemindert. Auch bei der Betrachtung von der Ausgabenseite her muß die Zweckbindung von Einnahmen abgelehnt werden. Eine Ausgabe, die im Rahmen einer zielbewußten Politik nach genauer Prüfung durch die verantwortlichen Instanzen einmal für notwendig befunden worden ist, sollte auf jeden Fall geleistet und nicht von einer bestimmten Einnahme abhängig gemacht werden. In diesem Sinne muß denn auch eine allgemeine Gleichberechtigung der Ausgaben verlangt werden, da jede Privilegierung von Ausgaben eine klare Finanzpolitik verunmöglichen kann. Des weiteren wird sich die Unsicherheit in Budget- und Haushaltsführung, die sich vor allem durch die Unvollkommenheit der Einnahmenschätzungen ergibt, durch die Zweckbindung von Einnahmen in vermehrtem Maße auch auf der Ausgabenseite des Budgets bemerkbar machen. Die Differenzen zwischen der Einnahmenschätzung und dem Einnahmenertrag wirkt hier unmittelbar auf die angewiesene Ausgabe zurück. Ob und wie eine spezialisierte Aufgabe dann wirklich erfüllt werden kann, wird deshalb erheblichen Schwankungen unterliegen. Eine rationale Ausgabenpolitik kann so in vielen Fällen durch Zufälligkeiten der Einnahmenseite in Frage gestellt oder zumindest gefährdet werden. Im allgemeinen darf deshalb gesagt werden, daß nur voneinander unabhängig gehaltene Einnahmen und Ausgaben die sofortige klare Erfassung der Situation einer Finanzwirtschaft ermöglichen, daß aber auch im Interesse einer rationalen

¹⁰⁴ Fiskalische Kasseneinheit, siehe Wagner, A., a. a. O., S. 237.

Finanzgebarung die prinzipielle Forderung der Nonaffektation an das Budget gestellt werden muß.

Das Motiv zur Abweichung vom Nonaffektationsprinzip ist zur Hauptsache ein politisches. Die Zweckbindung wird oft benützt, um mit Hilfe von „beliebten“ Ausgaben¹⁰⁵ unbeliebte Einnahmen durchzubringen. Ebenso können gebundene Einnahmen zur Rechtfertigung weniger gern gesehener Ausgaben dienen. Es schließen so einzelne Interessengruppen einen Kompromiß. Zweckbindungen sind deshalb ein beliebtes Mittel der Parteipolitik. Durch sie finden oft parteipolitische Wahlschlager im Budget Eingang. Daß aber auch idealen Bestrebungen, die im Interesse der Allgemeinheit liegen, durch dasselbe Mittel zum Durchbruch verholfen wird, ist nicht zu bestreiten. Eine stetige Kulturpolitik z. B. wird durch Zweckbindungen von damit in Beziehung stehenden Einnahmen eher Verständnis finden, als wenn sie vollständig aus allgemeinen Einnahmen finanziert werden müßte.

Trotzdem wird durch ein derartiges gegenseitiges Abhängigmachen das objektive Abwägen der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit solcher Einnahmen und Ausgaben oft einem Kompromiß subjektiver Interessen geopfert.

Die Anweisung von bestimmten Einnahmen auf bestimmte Ausgaben kann auf die verschiedensten Arten erfolgen. In der Regel sind es budgetäre oder sondergesetzliche Bestimmungen, durch die bestimmte Einnahmen einem besonderen Zweck zugewiesen werden¹⁰⁶. Oft wird dabei als Zwischenstufe ein Fonds oder eine Sonderrechnung eingeschaltet, die auf diese Weise nichts anderes als ein Mittel zur Zwecksonderung darstellen. Ein Einnahmenertrag kann jedoch auch direkt einer Verwendung zufließen. Diese Form der Zweckbindung ist — allerdings als ein rein haushalttechnisches Mittel — sehr oft im Rahmen des Finanzausgleichs in Bundesstaaten zu beobachten, indem z. B. von bestimmten Steuern und Zöllen ein gewisser Anteil den nachgeordneten Verbänden zukommt. Eine Zweckbindung kann aber auch in der Natur der Einnahme begründet sein. So dürfen z. B. die für bestimmte Zwecke versprochenen oder vorgesehenen Beiträge Dritter nur für die ihrem Zweck entsprechenden Ausgaben eingesetzt und nicht zur Deckung allgemeiner Ausgaben verwendet werden.

Zur Beurteilung von Abweichungen vom Nonaffektationsprinzip, aber auch im Hinblick auf die Wandlung der Beurteilung des Budgets im Gesamtrahmen der Volkswirtschaft wollen wir den Begriff der Zweckbindung noch näher präzisieren. Zweckgebunden im

¹⁰⁵ Z. B. Sozialversicherung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen etc.

¹⁰⁶ Z. B. Steuergesetze, siehe dazu Gerloff, W., über Zwecksteuern im Handbuch der Finanzwissenschaft, a. a. O., S. 441.

weitesten Sinne ist jede Einnahme, deren Ertrag zur Deckung einer bestimmten Ausgabe vorgesehen ist. Wir könnten diese Bindung bloße Zweckbestimmung nennen. Von einer Zweckbindung im engeren Sinne wollen wir jedoch sprechen, wenn eine bestimmte Ausgabe von einer bestimmten Einnahme abhängig gemacht wird, d. h. wenn diese Ausgabe ohne die Einnahme nicht geleistet werden kann.

Nicht selbstverständlich, ja sogar fragwürdig ist heute das Festhalten am Nonaffektationsprinzip dann, wenn ihm der Begriff der Zweckbindung im weitesten Sinne zu Grunde gelegt wird¹⁰⁷. Bei der zunehmenden Vielseitigkeit der Aufgaben des modernen Staatswesens ergeben sich so viel neue Aufgaben ganz spezifischer Art, wie z. B. die der Arbeitsbeschaffung, der Sozialversicherungen, der Förderung von bestimmten Wirtschaftszweigen u. a. m., für die auch die entsprechenden Einnahmen geschaffen werden müssen. In der Regel sind dies nun Einnahmen, die — natürlicherweise — in einer näheren Beziehung zu den neuen Aufgaben und Ausgaben stehen. Durch eine solche Beziehung läßt sich eine moralische Bindung dieser Einnahmen an die betreffenden Ausgaben ableiten, und sie werden deshalb vielfach als deren Deckungsmittel bezeichnet. Damit liegt aber schon ein Verstoß gegen das Nonaffektationsprinzip vor. Heute, wo die Finanzregelung in hohem Maße durch die wirtschaftliche Entwicklung und das wirtschaftliche Geschehen direkt beeinflußt wird, ist es für das Budgetieren wichtig, daß neben der wirtschaftlichen und rein sozialpolitischen Betrachtungsweise die finanzpolitische nicht zu kurz kommt. Es muß deshalb immer wieder auf das Finanzierungsproblem der neu übernommenen Aufgaben hingewiesen werden. In dieser Hinsicht ist dann das Bezeichnen von bestimmten Einnahmen als Deckungsmittel bestimmter Ausgaben nichts anderes als die Beruhigung des finanzpolitischen Gewissens. In diesem Sinne ist es auch nicht zu verwerfen. Ausgaben, die heute in den Rahmen einer einmal akzeptierten Wirtschafts- oder Sozialpolitik fallen¹⁰⁸, werden als ein notwendiger, charakteristischer Bestandteil dieser Politik diktiert¹⁰⁹. Ihre Feststellung im Budget erfolgt deshalb, entsprechend dieser Tatsache, unabhängig von bestimmten Einnahmen. Einnahmen können wohl im Hinblick auf die Deckung bestimmter Ausgaben beschlossen werden, doch sind auch für sie — sowohl für ihre Art wie für ihre Höhe — in erster Linie/ die Ziele der befolgten Politik und nicht die Ausgaben maßgeblich. Unter diesen Voraussetzungen, die sich automatisch aus dem Wesen der neuen Finanz- und Wirtschaftspolitik ergeben, wird unser früherer Einwand, daß Zweckbindungen die Entscheidungsfreiheit von Regierung und Parlament beeinträchtigen, nebensäch-

107 Wie dies z. B. Jèze und Neumark tun.

108 z. B. Konjunkturpolitik, resp. Vollbeschäftigungspolitik.

109 Siehe auch Hicks, U., a. a. O., S. 333.

lich. Dies allerdings nur dann, wenn die Bindung nicht durch die Anweisung von festen Beträgen erfolgt, oder wenn Ausgaben nicht durch die für sie gebundenen Einnahmen bestimmt werden, d. h. also dann, wenn wir mehr von einer Zweckbestimmung als von einer Zweckbindung sprechen können.

Legen wir der Forderung der Nonaffektation dagegen den engeren Begriff der Zweckbindung zu Grunde, dann zeigt es sich, daß in diesem Sinne der Grundsatz heute in weitem Maße Zustimmung findet. Schon die Tatsache, daß die meisten Staaten sich zur Aufstellung von getrennten Einnahmen- und Ausgabenbudgets bekennen, weist darauf hin, daß die einzelnen Einnahmen und Ausgaben unabhängig voneinander festgestellt werden sollen. Dies schließt jedoch nicht aus, daß sie sich als Einnahmen- oder Ausgabeneinheit gemäß ihrer jeweiligen Entwicklungstendenz gegenseitig beeinflussen können. Ein solches Verhalten entspricht vielmehr einer rationalen Haushaltsführung und widerspricht dem Grundsatz nicht.

Weiter wird in vielen Staaten anerkannt, daß sämtliche Einnahmen einen Fonds bilden sollen, in dem sich alle Erträge des Staates verschmelzen und aus dem ohne Unterschied sämtliche Ausgaben des Staates geleistet werden. In diesem Sinne hat der Grundsatz auch heute noch seine Gültigkeit. Daß es gerade für eine aktive Konjunkturpolitik wichtig ist, daß die einmal für nötig befundenen Ausgaben in den Plan eingestellt und geleistet werden, ohne daß sie von speziellen Einnahmen abhängig gemacht werden, haben wir oben gesehen. Natürlich muß man für die zusätzlichen Aufgaben auch neue Einnahmen schaffen, doch widerspricht es dem Grundsatz im engeren Sinne nicht, wenn das Budget diese Einnahmen nun den neuen Ausgaben zuweist, solange dies nur eine Zweckbestimmung darstellt und als solche für die Ausgaben nicht eine Voraussetzung bedeutet.

Das Nonaffektationsprinzip wird in der schweizerischen Gesetzgebung nirgends formuliert, wohl aber das Prinzip der Kasseneinheit, das die nötige Voraussetzung dafür bildet. Art. 25 des Finanzreglements¹¹⁰ bestimmt, daß alle Gelder der Departemente und Verwaltungen in die Staatskasse fließen, welche wiederum alle Ausgaben zu decken hat. Die Einnahmen wie auch die Ausgaben bilden so im Budget wohl eine Einheit; doch können wir für den eidgenössischen Voranschlag gleichwohl Zweckbindungen feststellen. Eine Zweckbindung stellt zwar auf keinen Fall die Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach den Dienststellen, in denen sie gemacht werden, dar. „Die Einstellung der Einnahmen der verschiedenen Verwaltungen unter dem Titel dieser letzteren geschieht lediglich der Ordnung und der Übersichtlichkeit des Rechnungswesens halber.

¹¹⁰ Reglement über die Organisation der Finanzverwaltung, vom 19. 2. 1877.

Keine Verwaltung hat also irgend ein Vorrecht auf ihre Einkünfte“¹¹¹. Zweckbindungen nun werden in der Regel — wie die meisten Einnahmen und Ausgaben ja auch — nicht durch das Budget, sondern durch besondere Gesetze bestimmt. Als ein solches Beispiel kann das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung angeführt werden. Art. 104 bestimmt, daß der Anteil des Bundes am Einnahmenüberschuß der Alkoholverwaltung zur Finanzierung der Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung dient¹¹². Eine Zweckbindung durch das Budget erfolgt oft dort, wo sie anstelle des gesetzlich nicht zugelassenen Nettoprinzips tritt: dort, wo bestimmte Einnahmen und Ausgaben gerne miteinander verrechnet würden, aber nicht dürfen, da werden die Einnahmen nun auf die Ausgaben angewiesen. So werden z. B. Mieteinnahmen eines bestimmten Gebäudes für die Kosten des Hausdienstes, d. h. die Unterhaltung des betreffenden Gebäudes gebunden¹¹³. Als zweckgebunden müssen auch die Einnahmen von Sonderrechnungen, wie diejenigen der Bundesbahnen, der Postverwaltung und der Alkoholverwaltung, bezeichnet werden, denn diese Einnahmen sind für die Deckung der Ausgaben der betreffenden Rechnungen bestimmt. Trotzdem stellt diese Art der Bindung keinen schwerwiegenden Verstoß gegen das Prinzip der Einnahmenzentralisation dar, weil die Einnahmenüberschüsse im eidgenössischen Voranschlag ausgewiesen werden¹¹⁴ und weil das Funktionieren dieser Betriebe, resp. deren Ausgaben nicht von ihren Einnahmen abhängig gemacht werden. Es kann deshalb nur von einer Zweckbindung im weiteren Sinne gesprochen werden, die aber durch die praktischen Vorteile der Führung von Sonderrechnungen bei wirtschaftlichen Staatsbetrieben unbedingt gerechtfertigt wird.

In ähnlicher Weise stellt sich für die Schweiz das Problem der Zweckbindung beim außerordentlichen Voranschlag; denn es werden die außerordentlichen Einnahmen ja ausschließlich für die außerordentlichen Ausgaben angewiesen. Immerhin sind die außerordentlichen Einnahmen nicht für ähnlich spezialisierte Ausgaben gebunden, wie dies z. B. bei den Zwecksteuern der Fall ist, sondern für eine Gruppe von allgemeinen Ausgaben, die eben als außerordentlich qualifiziert sind. Aber gerade dieses Aussondern von speziellen Einnahmen und Ausgaben widerspricht dem Zentralisationsprinzip. Es handelt sich jedoch mehr um eine Zweckbestimmung, die im Rah-

¹¹¹ Budgetbotschaft 1905, Bundesblatt 1904, V, S. 339.

¹¹² Vgl. z. B. Budget 1948, S. 18 a, 601. 116. 02.

¹¹³ Vgl. z. B. Budget 1948, S. 31, 760. 813. 22 und S. 165, 760. 853. 20.

¹¹⁴ Budget 1948, z. B. Überschuß der Postverwaltung S. 38, 806. 016. 01, oder Überschuß der Alkoholverwaltung, der allerdings als solcher dann für die AHV zweckgebunden ist, S. 18, 601. 116. 02.

men eines bestimmten Deckungsprinzips erfolgt¹¹⁵, als um eine Zweckbindung im engen Sinne. Im eidgenössischen Voranschlag zeigt sich dies schon in der Darstellungsweise, indem seit 1947 die Posten der außerordentlichen Rechnung im eigentlichen Voranschlag selbst aufgeführt werden, und zwar unter den Dienststellen, in deren Bereich sie fallen. Zudem bilden die außerordentlichen Einnahmen für die außerordentlichen Ausgaben keine Voraussetzung, ja es kann eher gesagt werden, daß sich die Einnahmen nach den Ausgaben richten müssen.

Gewiß wäre es für den eidgenössischen Voranschlag vom finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkt aus von Vorteil, wenn keine Zweckbindungen getroffen würden. Ebenso würde die Nonaffektation auch politisch die sauberere Lösung darstellen; doch sind es gerade die speziellen staatspolitischen Verhältnisse der Schweiz, die Zweckbindungen verlangen und rechtfertigen. Das Schweizervolk muß in der Regel durch Abstimmungen seine Ansicht über Finanzprobleme von grundsätzlicher Bedeutung — so auch die Steuerpolitik — kundtun. Es ist nun aber einmal so, daß sich in der Schweiz die öffentliche Meinung nur allmählich für Neuerungen, resp. neue Staatsaufgaben gewinnen läßt; sie ist besonders zurückhaltend dann, wenn diese Neuerungen über einen vom Einzelnen leicht übersehbaren Rahmen hinausgehen. Die dem Volk zum Entscheid vorgelegten Fragen wirtschaftlicher und sozialer Natur nehmen an Bedeutung und Kompliziertheit fortwährend zu. Damit wächst auch die Tragweite der Volksabstimmungen. Es wird immer schwieriger, ja für den Einzelnen unmöglich, die finanziellen Bedingungen solcher Fragen zu überblicken und zu beurteilen. Die Abstimmungen werden daher vom rein sachlichen Standpunkt aus immer problematischer; sie nehmen immer mehr die Form einer rein politischen Demonstration an¹¹⁶. Hier bieten nun die Zweckbindungen die Möglichkeit, Lösungen zu finden, die im politischen Machtkampf stehenden Einzelinteressen aus- oder wenigstens einander anzugleichen, sodaß die neuen notwendigen Maßnahmen eine schnellere Verwirklichung erfahren können. Durch Zweckbindung läßt sich die Zustimmung des Stimmbürgers zu Entscheidungen, die persönliche Opfer bedingen, eher erreichen. Unbeliebte Steuern auf Tabak und Alkohol finden eher Verständnis, wenn sie z. B. für die Sozialversicherung gebunden werden. Ebenso erlauben die Zweckbindungen, den rein politischen Entscheid mit rationalen wirtschaftlichen oder finanziellen Überlegungen zu verbinden, indem sie z. B. für die mit solchen Entscheiden zusammenhängenden Ausgaben das Finanzierungsproblem gerade mit festlegen.

¹¹⁵ Über das bei der Budgeteinheit gesprochen wird, siehe S. 76 ff beim außerordentlichen Budget.

¹¹⁶ Der eidgenössische Voranschlag als solcher unterliegt allerdings dem Referendum nicht.

Eine wirkliche Zweckbindung, nicht bloß eine Zweckbestimmung, hat man in dem bereits oben erwähnten Finanzausgleich zu sehen ¹¹⁷. Würde jedoch die Teilhabe der Unterverbände an gewissen Staatssteuern als fester Betrag ins Budget eingesetzt, — was budgetpolitisch gewisse Vorteile böte ¹¹⁸ —, so könnte nicht mehr von einer Zweckbindung gesprochen werden. Durch seine finanzpolitischen Vorteile rechtfertigt sich jedoch die Darstellung des Finanzausgleichs im ersten Sinne und in diesem Falle auch die Abweichung vom Grundsatz.

In der Schweiz finden wir im Rahmen des Finanzausgleichs Zweckbindungen von Bundeseinnahmen z. B. bei den Stempelabgaben, der Kriegsgewinnsteuer, den Konzessionsgebühren der Transportanstalten und dem Benzinzoll. Jedoch nur beim Benzinzoll ¹¹⁹ und den Konzessionsgebühren ¹²⁰ erscheint der für den Finanzausgleich der Kantone bestimmte Anteil der Kantone als Ausgabe im Voranschlag. Stempelabgaben und Kriegsgewinnsteuer werden als Nettoerträgnis — also nach Abzug der Anteile der Kantone — nur bei den Budgeteinnahmen aufgeführt, allerdings mit dem entsprechenden Hinweis auf die Kantonsanteile unter den Begründungen ¹²¹.

Als häufiger Verstoß — auch gegen die engere, tolerantere Auffassung des Begriffs der Nonaffektation — ist die Bindung von Einnahmen durch Sondervermögen, d. h. durch Fonds zu erwähnen. In der Regel werden hier bestimmte Einnahmen sukzessive als jährliche Einlagen zu einem Fonds als Mittel für künftige bestimmte Ausgaben bereitgestellt. Es liegt auf der Hand, daß dieses Verfahren eine eindeutige Zweckbindung darstellt und im Prinzip abzulehnen ist. Es besteht hier die Gefahr der „Admassierung“, vor allem wenn die Zweckbestimmung eines Fonds überholt ist, dieser aber weiter im Budget mitgeschleppt wird. Wenn die gute Absicht, eine Kreditreserve zu schaffen, auch anzuerkennen ist, werden der Verwaltung doch allzu viele Möglichkeiten für deren Verwendung eingeräumt, da sich in der Regel die effektive Verwendung der Fondsgelder der späteren Einflußnahme der Legislative entzieht. Auch werden oft aus Fonds, die einen Überfluß an Mitteln aufweisen, weniger notwendige Ausgaben bestritten, während an anderen Orten vielleicht wichtigere Aufgaben wegen Mangel unter einer unzumutbaren Sparsamkeit zu leiden haben ¹²².

Je nach dem gesetzlichen und politischen Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative können jedoch unter den neuen Verhält-

¹¹⁷ Siehe w. o. S. 64.

¹¹⁸ Neumark, F., a. a. O., S. 178.

¹¹⁹ Budget 1948, S. 62, 313. 080. 01.

¹²⁰ Ibidem, S. 184, 801. 049. 01.

¹²¹ Ibidem, S. 20 a, 604. 021. 01, und S. 21 a, 604. 921. 03.

¹²² Schanz, v. G., a. a. O., S. 90.

¹²³ Über Fonds siehe auch w. u. S. 86.

nissen der erweiterten staatlichen Sphäre, in erster Linie aus psychologischen Gründen, Abweichungen vom Grundsatz der Zweckbindung anerkannt werden. Immerhin braucht ein Fonds nicht unbedingt gebundene Einnahmen zur Voraussetzung zu haben; er kann auch durch allgemeine Einnahmen gespiesen werden ¹²³.

In der Schweiz werden für viele Fonds die Einlagen aus dafür gebundenen Einnahmen bestritten. So sind z. B. die Zuschlagsgebühren, die von der Zollverwaltung auf importierten Faßwein erhoben werden, ausschließlich für die Beitragsleistungen an den schweizerischen Weinbau, also für den Fonds zum Schutze des Weinbaues gebunden ¹²⁴. Eine klare Zweckbindung liegt natürlich vor bei den Rückstellungen, resp. Ausgleichskassen, die eine neue Form von Fonds darstellen. Die Einlagen werden hier eindeutig durch den Ertrag der dafür gebundenen Einnahmen bestimmt. Als ein Beispiel mag die Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte dienen. Die Einlagen in diese Kasse entsprechen jeweils den Einnahmen aus den Zollzuschlägen auf Butter ¹²⁵.

Die beiden aus dem eidgenössischen Voranschlag angeführten Beispiele zeigen u. a. deutlich, daß der Grundsatz der Nonaffektation nebst dem Grundsatz der Vollständigkeit und dem Grundsatz der Budgeteinheit als ein selbständiger Grundsatz seine Berechtigung hat, denn die Budgetierung der Fonds im eidgenössischen Voranschlag erfolgt so, daß sowohl die Vollständigkeit, als auch die Einheit gewährleistet wird, eine Zweckbindung aber gleichwohl möglich ist. Sie zeigen weiter, daß die Nonaffektation mehr verlangt als die bloße Kasseneinheit, denn sämtliche Einlagen und Entnahmen der Fonds gehen über das Budget, resp. die Sektion Kassen- und Rechnungswesen der eidgenössischen Finanzverwaltung. Auf diese Weise sind die Bedingungen der fiskalischen Kasseneinheit wohl erfüllt, die Fonds können aber trotzdem für Zweckbindungen dienen.

Hier bei den Fonds stellt sich nun im speziellen die Frage, ob die Abweichung vom Grundsatz für den Sonderfall der Schweiz gerechtfertigt ist. Diese Frage ist zu bejahen im Hinblick auf die einzigartige Situation, die sich für die eidgenössische Finanzgebarung aus der Referendumsmöglichkeit ergibt. In der schweizerischen Demokratie ist es nicht ein Gremium von Fachleuten, ja nicht einmal das Parlament, das letzten Endes entscheidet, sondern die finanzpolitische Gesinnung des Volkes. Dieser Gesinnung muß denn auch Rechnung getragen werden. Die im Schweizervolk verwurzelte Finanzgesinnung ist nun aber immer noch die des Haushaltens nach

¹²⁴ Budget 1947, S. 163 a, 707.037.01.

¹²⁵ Budget 1948, S. 21, 606.023.01 und S. 150, 707.095.01.

dem Prinzip des „guten Hausvaters“¹²⁶. Eine Anschauungsweise also, die wohl grundsätzlich die neuen Aufgaben des Staates, die Notwendigkeit einer aktiveren staatlichen Finanz- und Wirtschaftspolitik anerkennt, die ihr aber der unmittelbaren Risiken wegen noch mißtraut. Die schweizerische Politik hat also mit beiden Tatsachen zu rechnen: Einerseits hat die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zwangsläufig die Erweiterung der Staatstätigkeit mit sich gebracht. Andererseits bleibt die letzte Entscheidung der vorsichtigen, zurückhaltenden Finanzgesinnung des Volkes vorbehalten. Soll etwas Positives zustande kommen, so müssen beide Faktoren einander näher gebracht werden. Ein Mittel dazu stellen nun die Fonds dar, denn sie ermöglichen es, aus neu geschaffenen — eventuell auch alten — Quellen die Mittel für neue Aufgaben im voraus bereitzustellen. Sie sind also eine Form, die dem Sparsinn des „guten Hausvaters“ sehr weit entgegenkommt. Das Prinzip darf hier dem Kompromiß geopfert werden, da dieser den nun einmal gegebenen besonderen politischen Verhältnissen der Eidgenossenschaft besser Rechnung trägt.

2. Die Form des Budgets

Die Grundsätze, die sich mit der Form des Budgets befassen, normieren seine Aufgabe, die einmal erfaßte Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben nun innerhalb des Budgets zu analysieren und zu spezialisieren¹²⁷. Ihr Inhalt betrifft die Art und Weise der Darstellung und der Gliederung der einzelnen Einnahmen und Ausgaben.

a) Der Grundsatz der Einheit

Nach dem Grundsatz der Einheit soll die ganze Verwaltung in ein und demselben Voranschlag dargestellt werden, sodaß die Gesamtsumme sämtlicher veranschlagten Verbandseinnahmen und -ausgaben aus diesem einen Budget ersichtlich ist.

Entgegen einer oft vertretenen Ansicht¹²⁸ ist die Forderung, daß das Budget einheitlich sei, nicht im Universalitätsgrundsatz enthalten; sie läßt sich deshalb auch nicht daraus ableiten, sondern stellt eine selbständige Forderung dar. Ein Budget kann vollständig und doch nicht einheitlich sein. Die beiden Grundsätze stehen auf zwei völlig verschiedenen Ebenen. Bei der Vollständigkeit handelt es sich um eine materielle Frage, während das Kriterium der Einheit im Formellen liegt. Im einheitlichen Budget wird deshalb nur for-

¹²⁶ Grossmann, Eugen, Gedanken über Finanzpolitik in der reinen Demokratie, Bern 1948, S. 20.

¹²⁷ L'opération d'analyse, Reuter, P., a. a. O., S. 3.

¹²⁸ Z. B. in der Budgetbotschaft 1948, S. 2 f.; bei Meier, E., a. a. O., S. 36, oder Kull, E., a. a. O., S. 12 ff.

mell „alles“ zusammengefaßt, nämlich nur all das, was materiell erfaßt wurde. Ob dann tatsächlich sämtliche Verbandseinnahmen und -ausgaben budgetmäßig veranschlagt sind, berührt nicht die Budgeteinheit, sondern die Budgetvollständigkeit. Eine rationale Budgetgestaltung muß deshalb sowohl die Verwirklichung der Budgetvollständigkeit als auch der Budgeteinheit, d. h. ein vollständiges und einheitliches Budget verlangen.

Obwohl heute, besonders durch das Anwachsen des Stoffes, im einheitlichen Budget die Übersichtlichkeit immer mehr beeinträchtigt wird, überwiegen dessen Vorteile bei weitem. Ja es kann sogar gesagt werden, daß es eher die Aufspaltung in verschiedene Budgets ist, die der Übersichtlichkeit und Klarheit des Gesamthaushaltes abträglich ist und unter Umständen Außenstehenden jede Orientierung über die Finanzverhältnisse des Staates verunmöglicht. Für die zuverlässige Beurteilung des öffentlichen Finanzgebarens ist die Budgeteinheit immer noch ein unentbehrlicher Faktor. Ihr Fehlen kann durch nichts kompensiert werden, während dem Nachteil etwaiger Unübersichtlichkeit im Rahmen der Einheit durch eine zweckmäßigere Darstellungsweise immer noch abgeholfen werden kann. Jedenfalls darf Léon Say mit Recht behaupten: „Le principe de l'unité est un principe de clarté“¹²⁹ und damit den engen Zusammenhang von Einheits- und Klarheitsprinzip andeuten. Die Budgetklarheit bedingt sogar weitgehend die Beachtung der Budgeteinheit, da jede Zerstückelung des Budgets eben die Gesamtübersicht über die Finanzgebarung des Staatshaushaltes beeinträchtigt¹³⁰.

Die Vorteile, die die Forderung der Budgeteinheit als unbedingt berechtigt erweisen, sind offensichtlich. Gegenüber einer Vielheit von Budgets läßt sich beim einheitlichen Budget sofort das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben feststellen, da durch eine einfache Addition die endgültigen Gesamtsummen ermittelt werden können. Den Ausgleichsbestrebungen wird so schon bei der Festsetzung der einzelnen Einnahmen- und Ausgabenbeträge durch bessere gegenseitige Berücksichtigung zu vermehrter Beachtung verholfen. Weiter liegt es auf der Hand, daß die Kontrolle durch Parlament und Öffentlichkeit erheblich erleichtert wird, da bei nur einem Budget der Verschleierung der Finanzverhältnisse viele Möglichkeiten genommen werden. In gleicher Weise zeigt sich der Vorteil der Einheit für die wissenschaftlichen Vergleiche und Untersuchungen. Doch auch rein technisch fallen die bei der Budgetvielheit fast unvermeidlichen Verflechtungen einzelner Budgets und damit die Möglichkeiten von Doppelbuchungen weg.

Betrachten wir nun die Budgeteinheit im Lichte der neuen veränderten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse,

¹²⁹ Vgl. Neumark, F., a. a. O., S. 223.

¹³⁰ Vgl. Grundsatz der Budgetklarheit, w. u. S. 86 ff.

dann ist zu sagen, daß diese wohl weitgehende Änderungen in materieller Hinsicht bringen. Das traditionelle Budget ist seinem Wesen nach eine Erweiterung des ehemaligen Privat- oder Personalkontos des Landesherrn, das in der Regel den Fragen der Gewinn- und Verlustrechnung geringe Beachtung schenkte und auch nicht versuchte, eine Unterscheidung zwischen Kapital- und Verwaltungsrechnung durchzuführen. Die neue Entwicklung dagegen trachtet nun mehr und mehr danach, den öffentlichen Sektor nicht als eine Person, sondern als eine Firma oder einen Geschäftskonzern zu betrachten. Als erstes Land hat schon in den dreißiger Jahren Schweden diesen Versuch unternommen, indem es seine Rechnung geteilt hat in ein laufendes Budget entsprechend der Gewinn- und Verlustrechnung einer Firma und in ein Kapitalbudget, welches der Kapitalrechnung einer Firma gleichkommt. Dieses schwedische Vorgehen ergab sich aus den Konsequenzen, die man aus den Erfahrungen der Krise von 1930—32 gezogen hatte; es wurde begünstigt durch die Tatsache, daß in Schweden schon seit einiger Zeit in großem Umfang öffentliche Investitionen direkt durch die Regierung erfolgt waren, sodaß der Staat schon beträchtliche Aktiven besaß. Die Aufstellung eines solchen Doppelbudgets und vor allem die Bewertung der öffentlichen Kapitalaktiven im Budget unterband die chronischen Deflationstendenzen im öffentlichen Sektor und hatte so auch ihren positiven und belebenden Effekt auf die Wirtschaft als Ganzes. Im traditionellen Budget dagegen, wo den öffentlichen Aktiven wenig, resp. kein Wert beigemessen wird, müssen langfristige Investitionen wie Schulhäuser, Spitäler etc. vom laufenden Einkommen finanziert werden, was meist eine Erhöhung der Steuern bedeutet und so, besonders in Baissezeiten, die Deflationstendenz verschärft¹³¹. Gerade das schwedische Beispiel hat nun gezeigt, daß die Methoden des traditionellen Budgetierens materiell den neuen Forderungen nicht genügen können, da sie keine Möglichkeit des Bewertens von Vermögensveränderungen vorsehen. Kapitalwerte aber, die nicht nachgeprüft werden können, bieten einer Verwaltung Möglichkeiten, ihre Unzulänglichkeiten zu verbergen. Damit wird die Schaffung eines Budgets der Kapitalrechnung als Ergänzung des eigentlichen Budgets notwendig. Die neue Finanzpolitik wird sich deshalb zur Hauptsache in der Kapital-, resp. Vermögensrechnung auswirken, sodaß es für die Form des eigentlichen Budgets, d. h. für das Prinzip der Einheit keiner tiefen Umgestaltung bedarf. Dies umso weniger, als die „gleichzeitige Führung von subordinierten Rechnungen, also das Übereinander von Rechnungen, die jede für sich klar umschriebene, qualitativ andere Aufgaben haben und sich sozusagen im hierarchischen Sinne ergänzen, also etwa die Betriebs-, Kapital- und die Vermögensrech-

¹³¹ Hicks, U., a. a. O., S. 370 ff.

nung“ keine Abweichung vom Prinzip bedeutet¹³². Im gleichen Sinne beeinträchtigt auch das Beifügen eines statistischen Teiles die Einheit nicht, denn dieser hat lediglich die Bedeutung eines Hilfsmittels für die Budgetgestaltung und das Budgetverständnis; er ist eine selbständige Darstellung wirtschaftlicher und finanzieller Fakten. Unter den heutigen Verhältnissen wird sich deshalb ein Abgehen vom Prinzip der Budgeteinheit nicht aufdrängen, doch wird eine immer stärkere Heranziehung und Verfeinerung der Kapitalrechnung notwendig werden. Für das Budget wird sich daraus die Notwendigkeit einer genaueren Unterscheidung von Einkommen- und Kapitalposten ergeben, deren Unterlassung bis jetzt nicht von Bedeutung war, es nun aber bei einer aktiveren staatlichen Wirtschaftspolitik werden kann. So können z. B. auf der Ausgaben- seite in beträchtlichem Ausmaße Kapitalposten bei den Kosten für Straßen und Gebäude für die Kapitalrechnung verborgen bleiben, da sie wohl durch Einkommen finanziert werden, aber neue langfristige Investitionen darstellen. Wenn auf der Einnahmenseite dagegen die Steuereinnahmen und andere Abgaben nicht zur Deckung der Ausgaben genügen, wurde es üblich, Kapitalposten anzuführen, um die Existenz eines Defizits zu verschleiern¹³³. Erst wenn sämtliche im Budget enthaltenen Kapitalposten nun ebenfalls in der Kapitalrechnung erscheinen, kann diese als ein vollwertiger Bestandteil der Vermögensrechnung gelten und mehr als nur eine Art Nebenbudget darstellen, das zur Bemäntelung der Schwäche oder Unfähigkeit einer Regierung dient. Mit dem Budget zusammen bedeutet sie dann das unentbehrliche Instrument einer aktiven staatlichen Wirtschaftspolitik.

Die Forderung nach einem Budget der Gesamtwirtschaft geht von der Erkenntnis aus, daß die Staatswirtschaft nicht mehr nur für sich selbst, sondern als ein Faktor der Gesamtwirtschaft betrachtet werden muß. Sie ist wohl sehr weitreichend, aber auch sie vermöchte die Forderung nach der Einheit des Budgets nicht in Frage zu stellen. Eine solche Rechnung der Gesamtwirtschaft wäre jedoch nur bei einer vollkommen verstaatlichten Wirtschaft möglich.

All das, was man heute mit „nationaler Buchhaltung“ bezeichnet, bedeutet für das Budget nichts anderes als eine notwendige, für sich aber selbständige, wissenschaftliche, statistische Ergänzung in der Form einer die wirtschaftlichen Gegebenheiten quantifizierenden neuen „ökonomischen Algebra“¹³⁴, die das wirtschaftliche Planen im Rahmen des Budgets erleichtert. Die wichtigste Aufgabe, die sich die nationale Buchhaltung z. B. stellt, ist die Bestimmung des Volkseinkommens und des Volksvermögens. In einem „nationalen

¹³² Kull, E., a. a. O., S. 14.

¹³³ Hicks, U., a. a. O., S. 107 f.

¹³⁴ Reuter, P., a. a. O., S. 15.

Budget“ sind dann, an Stelle staatswirtschaftlicher, volkswirtschaftliche Schätzungen und Berechnungen zusammengefaßt wie die Schätzungen der wirtschaftlichen Kreislaufgrößen, z. B. des Volkseinkommens und dessen Verteilung. So kann errechnet werden, was z. B. vom Volkseinkommen an Verbrauchsgütern übrig bleibt, wenn bekannt ist, was einerseits der Staat und andererseits die Privatwirtschaft für die Bruttokapitalbildung beanspruchen. Dies ermöglicht dann das Voraussehen eines eventuellen Kaufkraftmankos, woraus geschlossen werden kann, daß der Staat eingreifen muß, indem er Ausgabenkredite für staatliche Maßnahmen wie zusätzliche öffentliche Arbeiten, Subventionen oder billige Kredite im Budget dafür einsetzt. Gewiß benötigt die Haushaltsführung die Resultate einer solchen nationalen Buchhaltung. Sie wird ihr z. B. helfen, den maximalen Ausgabenbetrag zu bestimmen, den das Budget wirtschaftlich nicht übersteigen darf und kann. In ihr wird nun auch das wirtschaftliche Gleichgewicht zum Ausdruck gebracht werden können, und sie ist es, die nicht nur die wirtschaftlichen Aufgaben des Staates, sondern auch deren Grenzen bestimmen kann. Doch ist nun zur nationalen Buchhaltung auch zu sagen, daß man dabei schon wesentlichen, allerdings durch den Umbruch von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft bedingten Täuschungen erlegen ist. Erheblich getäuscht hat man sich z. B. in der Entwicklung des Verbrauchs. Man glaubte zu stark an die Keynesche These, daß der Verbrauch mit wachsendem Einkommen zurückgehe. Dabei hat man den Nachholebedarf unterschätzt. Die Resultate der nationalen Buchhaltung finden wir in den USA in den Berichten des „Council of economic advisers to the President“¹³⁵, während sie in England im „Budget White Paper“ ersichtlich sind, das zusammen mit dem eigentlichen Budget, dem „Budget Account“ veröffentlicht wird, mit diesem aber in keinem direkten Zusammenhang steht¹³⁶.

In der Schweiz wurde schon für das erste Budget des neuen Bundesstaates von 1848 der Grundsatz der Einheit anerkannt, und die Bundesbehörden versuchten in der Folge stets, diesem Grundsatz treu zu bleiben. Wenn dies während all der wechselvollen Jahre nicht immer gelang, so zeugen doch die jeweils von Bundesrat und Parlament geäußerten Bedenken für die Bemühungen, ein Abweichen vom Grundsatz zu vermeiden¹³⁷. Das prinzipielle Bekenntnis zum Einheitsbudget finden wir denn in der Schweiz noch heute. Daran ändert auch die Aufnahme der für die volkswirtschaftliche Planung immer wichtiger werdenden Kapitalrechnung als eines selbständigen Teiles in den Voranschlag nichts, denn die Kapital-

¹³⁵ Dumontier, J., *Etude comparée des Budgets économiques*, in: Rapport, a. a. O., S. 26.

¹³⁶ Hicks, U., a. a. O., S. 373.

¹³⁷ Siehe z. B. in der Budgetbotschaft 1948, S. 2 f.

rechnung ist nicht nur formell, sondern auch materiell selbständig. Ihre Funktion ist eine andere als die des Budgets, d. h. der Betriebsrechnung; sie hat die Vermögensveränderungen aufzuzeichnen. Diese stellen nie richtige Einnahmen und Ausgaben dar und sind als solche nun vollständig aus dem eigentlichen Budget herausgenommen worden. Trotzdem ergibt sich heute auch in der Schweiz eine Berücksichtigung der Vermögenswerte, d. h. der Vermögensveränderungen für das Gesamtergebnis des eidgenössischen Voranschlags, da dieser seinen Abschluß in der Zusammenfassung der Voranschlagsrechnung, d. h. dem eigentlichen Budget und der Kapitalrechnung findet¹³⁸. Eine sogenannte „nationale Buchhaltung“ gibt es in der Schweiz dagegen noch nicht.

Obwohl der Grundsatz des Einheitsbudgets in der Theorie allgemeine Anerkennung findet, zeigen sich in der Praxis Abweichungen von verschiedenster Form und Begründung. In vielen Fällen entstehen sie aus „Verdunkelungswünschen“, wie Neumark die Absicht der Verwaltung, die wahre Finanzlage zu verschleiern, nennt¹³⁹. Gleichwohl können sehr oft auch finanzpolitisch rationale Gründe dazu Veranlassung geben, oder die Verwaltung scheint mit dem Anwachsen des Stoffes die Übersicht zu verlieren und glaubt, durch eine Aufspaltung des Budgets sich wieder Luft verschaffen zu können. In der Regel ist es allerdings so, daß die Abweichungen nicht nötig sind, sondern daß die Wahrung der Budgeteinheit lediglich eine Frage der Form und Darstellungsweise ist. Welches sind nun die hauptsächlichsten Abweichungen?

Eine erste Abweichung ist abzuleiten aus der Erkenntnis, daß es verschiedene Arten von Ausgaben gibt. Einmal ordentliche Ausgaben, die dauernder oder vorübergehender Natur sind und von denen anzunehmen ist, daß sie in gleicher Höhe ständig wiederkehren werden wie Besoldungen, Mieten etc. Ferner außerordentliche Ausgaben, die sich nur unregelmäßig einstellen und meistens unter normalen Voraussetzungen nicht vorauszusehen sind wie Kriegsausgaben oder Ausgaben zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit etc.¹⁴⁰. Dementsprechend soll die Deckung der beiden Ausgabenarten ebenfalls durch verschiedenartige Einnahmen erfolgen. So werden die ordentlichen Ausgaben durch ordentliche, d. h. zeitlich unbeschränkt wiederkehrende Einnahmen wie Steuern gedeckt, während für die außerordentlichen Ausgaben auch außerordentliche Einnahmen wie Anleihen oder Kredite herangezogen werden. Die-

¹³⁸ Budget 1948, S. 203 ff.

¹³⁹ Neumark, F., a. a. O., S. 196.

¹⁴⁰ v. Schanz z. B. formuliert dieses Unterscheidungsmerkmal als die Periodizität, resp. Nichtperiodizität, die er jedoch nicht an der individuellen Erscheinung des einzelnen Budgetpostens gemessen, sondern vom Standpunkt des Gesamthaushaltes aus gesehen haben will; Schanz, v. G., a. a. O., S. 104.

ser Tatsache soll nun formell durch die Aufstellung eines ordentlichen und eines außerordentlichen Budgets Rechnung getragen werden, was selbstverständlich im Widerspruch zur Budgeteinheit geschieht.

Prinzipiell ist dazu festzustellen, daß heute die Notwendigkeit einer Unterscheidung von ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben und Einnahmen, sowohl in der Theorie, als auch in der Praxis, allgemein anerkannt wird. Strittig ist lediglich die Art und Weise der Qualifizierung der einzelnen Einnahmen und Ausgaben als ordentliche und außerordentliche Größen und dann die Frage nach der Notwendigkeit von speziellen Budgets. Wenn der erste Punkt in vielen Teilen eine Ermessensfrage ist und für unsere Untersuchung auch eine bleiben muß, so kommt der zweiten Frage eine grundsätzliche Bedeutung zu.

Die Gründe, die gegen das außerordentliche Budget sprechen, sind schwerwiegend. Als solche kommen einmal die schon weiter oben gegen die Budgetvielheit angeführten Nachteile in Betracht, die vor allem die Erfassung des Gesamtbetrages komplizieren und dadurch die Kontrolle erschweren. Gefährlich ist die materielle Begründung. Danach soll die Zweiteilung des Haushaltes in ein ordentliches und ein außerordentliches Budget verhindern, daß Anleihemittel zur Bestreitung von laufenden Ausgaben verwendet werden¹⁴¹. In diesem Falle würde die Einstellung von Ausgaben in das außerordentliche Budget keineswegs ausschließlich durch Erwägungen finanzwirtschaftlicher Rationalität erfolgen, sondern in der selbstverständlichen Voraussetzung, daß die dort veranschlagten Ausgaben durch Anleihen oder andere außerordentliche Einnahmen gedeckt werden. Gestärkt wird ein solches Vorgehen besonders dort, wo die Kredite für das außerordentliche Budget durch ein besonderes Anleihegesetz ein für allemal bewilligt werden¹⁴². Die Ausgaben, insbesondere deren Deckungsprobleme werden so für die Staatsfinanzen, wenigstens soweit es die Verwaltung anbetrifft, von nebensächlicher Bedeutung. Ein solches Vorgehen „hilft“ einer Regierung, sich aus einer momentanen Verlegenheit zu ziehen, aber gleichzeitig begründet sie auch einen Zustand chronischer Gleichgewichtslosigkeit. Besonders deutlich zeigten sich die Resultate solchen Vorgehens in der Zwischenkriegszeit. Momentane finanzielle Verlegenheiten gab es für alle Regierungen, sei es nun, daß das Einbringen der veranschlagten Gelder durch Steuerumgehungen oder -hinterziehungen gefährdet war, sei es, daß der Plan, der genügende Steuereinkommen für die laufenden Ausgaben schaffen sollte, fehlschlug. Regierungen in einer solchen Lage gewöhnten

¹⁴¹ Neumark, F., a. a. O., S. 150.

¹⁴² Idem.

sich nun daran, die ungedeckten Ausgaben, welcher Natur sie auch waren, in einem außerordentlichen Budget, eventuell auch in einem Kapitalbudget zusammenzufassen. Sie mußten dann für eine vor-ausschbare Zukunft auf jeden Fall durch Anleihen oder Zentralbankkredite gedeckt werden. Wurde ein solches Budgetieren chronisch, wie dies z. B. in Frankreich der Fall war, dann ist es nicht verwunderlich, daß durch dieses Gebaren das Vertrauen in die finanziellen Institutionen oder sogar in die Regierung selbst erheblich untergraben wurde¹⁴³. Im Gegensatz dazu wird die Verwaltung bei einem einheitlichen Budget, das die außerordentlichen Posten lediglich als eine spezielle Gruppe aufführt¹⁴⁴, weniger an der Qualifizierung von außerordentlichen Ausgaben interessiert sein, da hier die Frage, ob Anleihen für gewisse außerordentliche Ausgaben aufgenommen werden sollen, noch offen bleibt. Die Möglichkeit, daß solche Ausgaben durch das Parlament gekürzt oder auf jeden Fall sorgfältiger geprüft werden und daß ihre Finanzierung wenigstens zur Diskussion gestellt wird, ist hier größer, da bei der Behandlung der einzelnen Posten stets die Gesamtsumme der Ausgaben vor Augen steht.

Die Behandlung des außerordentlichen Budgets ist natürlich eng mit der Theorie der öffentlichen Anleihen verbunden, deren Einbeziehung jedoch den Rahmen dieser Untersuchung überschreiten würde. Die Gemeinschaft kann mittels Leihgeldern viel früher in den Genuß einer Kapitalausrüstung kommen, als wenn sie diese erst aus dem laufenden Einkommen finanzieren müßte. Es ist also von Vorteil, langfristige Investitionen durch Anleihen zu finanzieren. Dies wurde schon frühzeitig erkannt. Daraus ergab sich denn auch die allgemein anerkannte Regel, daß Anleihemittel zur Bestreitung wesensmäßig „außerordentlicher“ Ausgaben verwendet werden können. Dabei handelt es sich also um Ausgaben, die sich nicht im Rahmen der ordentlichen Tätigkeit der einzelnen Dienstzweige als Folge des ordnungsmäßigen Betriebs ergeben und demnach also vorwiegend um langfristige Investitionen¹⁴⁵. Während die orthodoxe Finanzpolitik eher zu wenig von dieser Möglichkeit der Anlehenaufnahme Gebrauch gemacht hat, da sie sich mehr von den zusätzlichen Kosten des Zinsendienstes als von den zusätzlichen Gewinnen einer früheren Investition beeinflussen ließ, machte sich dann in der neueren Zeit immer mehr ein Mißbrauch der Anleihen

¹⁴³ Hicks, U., a. a. O., S. 103.

¹⁴⁴ Diese Möglichkeit zeigt Laufenburger z. B. auch für das französische Budget, indem er sagt: „S'il est souhaitable que l'ensemble des activités financières de l'Etat soit consigné dans un document unique, rien n'empêche la conservation, à l'intérieur de celui-ci de la distinction traditionnelle entre les dépenses dites ordinaires et les dépenses qualifiées d'extraordinaires. Laufenburger, H., a. a. O., S. 2.

¹⁴⁵ Neumark, F., a. a. O., S. 170.

bemerkbar. Dieser wandelte sich dann allerdings unter den modernen Bedingungen zu einer grundlegenden neuen Finanzpolitik. Der Mißbrauch bestand darin, daß vorerst Regierungen sich gelegentliche Budgetdefizite in normalen Zeiten erlaubten, also laufende Ausgaben durch Anleihen finanzierten und so einer leichtsinnigen Ausgabenpolitik den Weg öffneten. Das Resultat war dann der Verlust der Kontrolle über die finanzielle Situation und dementsprechend eine Anhäufung von Schuldzinsen, welche das Budget chronisch in Verlegenheit brachten. Alles Faktoren, die an manchen Währungs-entwertungen mit Schuld trugen. Vollständig geändert hat sich nun aber die Situation unter den modernen Bedingungen einer neuen staatlichen Wirtschaftspolitik. Diese soll es den Regierungen ermöglichen, den Lauf der wirtschaftlichen Aktivität zu beobachten, planmäßig zu beeinflussen und die Kontrolle der finanziellen Situation auch bei vermehrtem Anleihenaufnahmen in der Hand zu behalten. Das geplante Defizit stellt ein neues Instrument dar, die Größe des Nationaleinkommens zu kontrollieren und damit auch das Niveau der wirtschaftlichen Aktivität zu erhöhen. Die Anleihepolitik soll so zum Diener und nicht zum Herrn der Regierungen werden¹⁴⁶. Dies alles bedeutet aber noch nicht, daß das Anleihenaufnehmen für laufende Zwecke eine unvermeidliche Notwendigkeit der künftigen Finanzpolitik sein muß. Es zeigt nur, daß ein solches Instrument für den Notfall vorhanden ist. Bevor das neue Instrument jedoch mit Zuversicht benützt werden kann, hat die Budgetgestaltung noch verschiedene Probleme zu lösen, besonders im Hinblick auf die Darstellung der außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben.

Der Haushalt der Eidgenossenschaft kann nun mehr und mehr wieder als Einheit betrachtet werden, denn der Anteil der außerordentlichen Rechnung am Gesamtbudget hat seit 1946 andauernd an Bedeutung eingebüßt. Seit 1947 erfolgt das Budgetieren eines Extraordinariums im Rahmen des ordentlichen Voranschlags, also innerhalb eines und desselben Budgets. Formell wird dadurch der Forderung nach Einheit vollständig Genüge getan, denn es ist nun im eidgenössischen Voranschlag eine Gesamtzusammenfassung aller Einnahmen- und Ausgabenvoranschläge ohne Rücksicht auf ihren verschiedenartigen Charakter wieder möglich. Die schweizerische Budgetpraxis hat so eine Lösung gefunden, welche die für die Budgetklarheit notwendige Unterscheidung von Einnahmen und Ausgaben in ordentliche und außerordentliche beibehalten kann, ohne daß der Haushalt in zwei selbständige Budgets zerfallen muß. Das eidgenössische Verfahren, das der Unterscheidung von ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben lediglich die Bedeutung einer Einteilung, also bloß eine klassifikatorische Bedeutung

¹⁴⁶ Hicks, U., a. a. O., S. 96.

beimißt, erreicht die Einheit dadurch, daß die Unterscheidung bereits innerhalb der einzelnen Dienststellen getroffen wird, sodaß sich für das Budget folgendes Schema ergibt:

- A. Einnahmen nach Dienststellen
 - a) ordentliche Einnahmen
 - b) außerordentliche Einnahmen
- B. Ausgaben nach Dienststellen
 - a) ordentliche Ausgaben
 - b) außerordentliche Ausgaben

Als praktisches Beispiel aus dem Voranschlag 1948 ¹⁴⁷:

Einnahmen

- 601 FINANZVERWALTUNG
 - 0—4 Ordentliche Rechnung
 - 7 Aktivdienst
 - 5 Arbeitsbeschaffung

} a. o. Rechnung

Ausgaben

- 601 FINANZVERWALTUNG
 - 0—4 Ordentliche Rechnung
 - 5 Arbeitsbeschaffung
 - 6 Ausbau der Landesverteilung
 - 7 Aktivdienst
 - 8 Kriegswirtschaft
 - 9 Maßnahmen zum Schutze des Landes

} a. o. Rechnung

Auf diese Weise wird z. B. ersichtlich, welche Ausgaben prinzipiell durch Anleihen und außerordentliche Einnahmen gedeckt werden dürfen, ohne daß dadurch aber eine Anleihensaufnahme als Selbstverständlichkeit gelten muß. Gerade um eine solche vorsätzliche Meinung zu widerlegen, werden im eidgenössischen Voranschlag keine Anleihensbeträge aufgenommen, um auf keinen Fall das Budget durch ein Einstellen von solchen Beträgen als ausgeglichen erscheinen zu lassen. Die Trennung in ordentl. und außerordentl. Einnahmen zeigt lediglich, welche Einnahmen als einmalige zu gelten haben und deshalb nicht zur Begründung neuer fortdauernder Ausgaben dienen dürfen. Durch diese Darstellungsweise und die Nichteinbeziehung der Anleihensbeträge bei den Einnahmen wird nun für das Budget der Verwaltungsrechnung ein Ausgabenüberschuß ausgewiesen, wenn z. B. die sonstigen außerordentl. und die ordentlichen Einnahmen nicht ausreichen, um die Gesamtausgaben zu decken. Das Budget 1948 führt z. B. einen solchen Ausgabenüberschuß von 5,9 Millionen an ¹⁴⁸. Das Gesamtergebnis des Voranschlages läßt sich aber heute erst durch die Einbeziehung der Kapi-

¹⁴⁷ Budget 1948, S. 17 ff. und S. 126 ff.

¹⁴⁸ Budget 1948, S. 192.

talrechnung, d. h. der Berücksichtigung der Kapitalveränderungen gewinnen. Für das Budget 1948 ergibt sich deshalb infolge einer Kapitalvermehrung von 63,8 Millionen, trotz dem Ausgabenüberschuß der Verwaltungsrechnung von 5,9 Millionen, ein Reinertrag von Fr. 57,9 Millionen¹⁴⁹. Wird aber in der Gesamtrechnung wegen der außerordentlichen Ausgaben ein Fehlbetrag ausgewiesen, so kann dieser durch Anleihen ausgeglichen werden; doch erfolgt diese Anlehensaufnahme über die Vermögensrechnung. Bei dieser Art der Darstellung wird die Bundesversammlung als endgültig entscheidende Instanz die Anleihendeckung von außerordentlichen Ausgaben nicht als selbstverständlich ansehen, sondern in Berücksichtigung der Vermögensrechnung, d. h. der heutigen schweizerischen Schuldenlast auch noch andere Deckungsmöglichkeiten in Erwägung ziehen. Die schweizerische Lösung des Problems des Extraordinariums ist deshalb sowohl in Bezug auf die Budgeteinheit, als auch in Bezug auf die Anforderungen der neueren Entwicklung einwandfrei.

Vom allgemeinen Budget abgesonderte Voranschläge von öffentlichen Unternehmungen, seien es nun Anhangs- oder selbständige Budgets, bilden eine weitere Abweichung vom Grundsatz der Budgeteinheit, solange sie als ein Teil der staatlichen Verwaltung gelten und als solcher letzten Endes vom Parlament abhängen. Vor allem wenn die Aktivität der öffentlichen Unternehmungen nicht durch das ständige Anpassen an die Wünsche der Konsumenten, sondern durch die Entscheidungen der Behörden bestimmt wird, sollte entsprechend der Theorie der Budgeteinheit das Gebaren dieser Unternehmungen als ein Bestandteil der befolgten, vom Parlament bezeichneten, allgemeinen Politik im Gesamthaushaltplan aufgeführt werden.

Der Betrieb von Unternehmungen im Rahmen der staatlichen Verwaltung ergibt sich nun aber als Notwendigkeit. Die Staatsaufgaben bestehen nicht nur in reinen Verwaltungsmaßnahmen, denen in der Regel politische Entscheidungen zu Grunde liegen, sondern auch in einer wirtschaftlichen Tätigkeit. Für diese sind in erster Linie kaufmännische und technische Aspekte maßgebend. Die Darstellung vorwiegend technischer oder kaufmännischer Probleme erfordert jedoch eine besondere Verwaltungs-, resp. Betriebsorganisation, für die nun die öffentliche Unternehmung die beste Form darstellt. Sie ermöglicht es, die wirtschaftliche Tätigkeit der staatlichen Verwaltung darzustellen. Je mehr nun aber die technischen und kaufmännischen Gesichtspunkte die politischen und sozialen Momente überwiegen, umso mehr wird sich eine öffentliche Unternehmung materiell aus dem eigentlichen Verwaltungssystem herauslösen und sich der privatwirtschaftlichen Unternehmung angleichen. Die Ähnlichkeit wird dabei oft nur durch die Tatsache verdeckt, daß die öffentlichen Unternehmungen so geplant sind, daß die Einkünfte

¹⁴⁹ Budget 1948, S. 203.

nur die Kosten decken und das, was von den privaten Unternehmungen als notwendiger Gewinn betrachtet wird, ausschließen. Eventuelle Verluste müssen dann allerdings durch die allgemeine Verwaltungsrechnung gedeckt werden. Wie für die privatwirtschaftliche Unternehmung wird dann auch für die öffentliche Unternehmung eine eigene Kapital- und Gewinn- und Verlustrechnung notwendig. Das würde jedoch eine von der allgemeinen Verwaltungsrechnung gesonderte Rechnungsführung bedingen. Auf der andern Seite unterliegt die staatliche Verwaltung aber der öffentlichen Kontrolle, als deren wichtigste Faktoren die Budgetfeststellung und die Rechnungsabnahme durch das Parlament gelten. Für die Budgetfeststellung stellt jedoch das einheitliche Budget die ideale Form dar. Das Problem der öffentlichen Unternehmung findet deshalb seine Lösung in der bestmöglichen Vereinigung der öffentlichen Kontrolle mit der technischen und kaufmännischen Leistungsfähigkeit.

Mit der heutigen Tendenz zur staatlichen Wirtschaftslenkung nimmt diese Frage an Bedeutung noch zu. Wenn der Staat nun durch aktive Beteiligung an der Wirtschaft versucht, heute noch ungenützte Quellen der volkswirtschaftlichen Produktivität zu erfassen, um das Volkseinkommen zu erhöhen, so muß sich die wirtschaftliche Tätigkeit seiner Verwaltung dementsprechend erweitern. Ob diese wirtschaftliche Tätigkeit dann noch in den Rahmen der eigentlichen Verwaltungsrechnung aufgenommen werden kann und soll, wird zunächst einmal davon abhängen, ob es sich um reine Verwaltungsunternehmungen (z. B. Sozialversicherung oder um nach kaufmännischen Grundsätzen geführte Unternehmungen (z. B. Eisenbahn, Post, Telegraph, Telephon) handelt. Die reinen Verwaltungsunternehmungen, die ohnehin dauernd einen mehr oder weniger großen Zuschuß aus öffentlichen Mitteln benötigen und entsprechend ihrer Funktion nicht auf eine Gewinn- und Verlustrechnung angewiesen sind, werden dann ohne weiteres ins allgemeine Budget aufgenommen werden können. Ihren speziellen Besonderheiten wird durch die Darstellung als eine eigene Dienststelle innerhalb des Budgets genügend Rechnung getragen.

Anders wird es sich bei den nach kaufmännischen Grundsätzen geführten öffentlichen Unternehmungen verhalten. Hier wird es dann in erster Linie von der Abhängigkeit der einzelnen Unternehmungen, resp. ihrer mehr politischen und sozialen oder mehr technischen und fiskalischen Bedeutung abhängen, ob sie ins allgemeine Budget aufgenommen werden müssen oder nicht. Am besten gehen wir dabei aus von der klaren juristischen Gliederung in öffentliche Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit und öffentliche Unternehmungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Dann steht einmal fest, daß die ersteren nicht ins Budget einzustellen sind. Was das Eigentum anbetrifft, sind sie wohl Staatsbetriebe, da ihnen in der Regel auch soziale Funktionen zu Grunde liegen.

Doch in Bezug auf ihre Betriebsführung haben sie privatwirtschaftlichen Charakter (Gas- und Elektrizitätswerke). Vor allem aber haben sie durch die eigene Rechtspersönlichkeit aufgehört, ein Teil der Staatsverwaltung zu sein, denn ihre Einnahmen und Ausgaben stellen in diesem Moment keine solchen des Staates mehr da. Das Aufstellen von eigenen, selbständigen Budgets bedeutet deshalb keine Abweichung vom Prinzip der Budgeteinheit. Noch eindeutiger ist dies der Fall dort, wo solche Unternehmungen eine privatrechtliche Form haben (z. B. eine Staatsbank in Form einer A.G.). Sie stehen dann außerhalb der staatlichen Verwaltung, da sie privaten Unternehmungen entsprechen und in der Regel rein wirtschaftliche Funktionen zu erfüllen haben. Komplizierter ist nun aber die Frage bei den rechtlich unselbständigen Unternehmungen, d. h. dort, wo ein nach kaufmännischen Grundsätzen geführter öffentlicher Betrieb rechtlich immer noch einen Teil der Staatsverwaltung darstellt und wo ein gesondertes Budget deshalb eine Abweichung vom Prinzip bedeutet. Die vorwiegend technisch oder kaufmännisch orientierten Unternehmungen sollen oft einen Gewinn abwerfen oder zum mindesten eine ausgeglichene Ertragsrechnung erzielen. Diese Funktionen könnten durch die vorwiegend politische Betrachtungsweise bei der Feststellung des allgemeinen Budgets gefährdet werden. Für sie wird sich also die Abweichung vom Prinzip schon aus reinen Zweckmäßigkeitsgründen rechtfertigen. Der Öffentlichkeit, resp. der bestmöglichen öffentlichen Kontrolle sollte dann aber wenigstens durch die Form des Anhangsbudgets, das mit dem Budget zusammen festgestellt wird, Rechnung getragen werden. Um der Budgeteinheit doch noch entgegenzukommen, vor allem aber um der Budgetvollständigkeit zu genügen, könnte vorgeschlagen werden, die Gesamtsumme der Betriebsrechnungen solcher Unternehmungen unter dem Kapitel der ihnen übergeordneten Verwaltung ins Budget einzustellen ¹⁵⁰.

Nachdem in der Schweiz während langen Jahren die Vorschläge der Regiebetriebe (Pulververwaltung, Pferderegieanstalt, Münzstätte etc.) in der Form von Anhangsbudget festgestellt worden sind, hält sich nun die eidgenössische Budgetpraxis wieder stärker an das Prinzip der Einheit. Seit der Budgetreform, d. h. seit dem neuen Kontenplan von 1939 ¹⁵¹, wurden die Regiebetriebe wieder sukzessive im eidgenössischen Voranschlag selbst budgetiert und nur die Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung (PTT), die

¹⁵⁰ Laufenburger macht hier z. B. für das französische Budget den Vorschlag: „Si l'autonomie de ces services interdit l'incorporation dans le corps même du budget d'exploitation de l'ensemble des dépenses et des recettes, du moins serait-il désirable d'y faire figurer le solde positif ou négatif.“ (In: Rapport général, a. a. O., S. 6). Doch wenn lediglich die Nettozahlen ins allgemeine Budget eingestellt werden, entspricht dies nicht der Budgetvollständigkeit.

¹⁵¹ Siehe Bundesratsbeschluß vom 14. März 1939.

Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), die Alkoholverwaltung und die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVAL) stellen heute noch selbständige Voranschläge auf ¹⁵².

Der Alkoholverwaltung und der Unfallversicherungsanstalt kommt allerdings „das Recht der Persönlichkeit“ zu ¹⁵³. Ihre Einnahmen und Ausgaben sind deshalb keine solchen des Bundes mehr, sodaß die beiden Anstalten formell nicht mehr als ein Teil der Bundesverwaltung gelten. Doch ist der Bund bei der Alkoholverwaltung zur Hälfte am Gewinn beteiligt, und die Unfallversicherungsanstalt muß er mit Bundesbeiträgen unterstützen, sodaß immerhin diese Nettozahlen der beiden Unternehmungen im eidgenössischen Voranschlag erscheinen ¹⁵⁴. Der Bund übt jedoch lediglich die Oberaufsicht aus. Die durch das Gesetz ausdrücklich vorgeschriebene „gesonderte“ Rechnungsführung ¹⁵⁵ braucht hier deshalb nicht in die Betrachtungen über die Abweichungen vom Einheitsgrundsatz einbezogen zu werden. Trotzdem darf man sagen, daß die eigene Rechtspersönlichkeit diesen beiden Betrieben nur aus rechnungstechnischen, d. h. aus Zweckmäßigkeitsgründen zuerkannt worden ist. Sie können somit als reine Verwaltungsbetriebe außerhalb des Budgets stehen, obwohl sie materiell Bestandteile der eidgenössischen Verwaltung sind und als solche gemäß dem Einheitsprinzip in den eidgenössischen Voranschlag aufgenommen werden sollten.

Eine Abweichung vom Einheitsprinzip stellt aber die gesonderte Rechnungsführung der SBB dar. Sie wird durch die besondere Organisation dieses Unternehmens bedingt ¹⁵⁶. Was dessen Verwaltung und dessen Betrieb anbetrifft, hat ihm die Gesetzgebung eine weitgehende Selbständigkeit eingeräumt. Deren Kennzeichen sind eigene Direktion, Verwaltungsrat und eine relative finanzielle Autonomie. Doch gehören die Bundesbahnen zur Kategorie der öffentlichen Unternehmungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit; für ihre Verbindlichkeiten ist deshalb der Bund haftbar. Obwohl sie dem „allgemeinen Interesse“ dienen, ihnen also keine Gewinnabsichten zu Grunde liegen, müssen sie nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werden, denn sie sollen sich ja selbst erhalten. Die politischen und sozialen Aspekte des „allgemeinen Interesses“, die sich z. B. bei der Tarif- und Fahrplangestaltung geltend machen, können deshalb nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel berücksichtigt werden. Ja, bei einem Verkehrsbetrieb wie den Bundesbahnen spielen in sehr weitgehendem Maße spezi-

¹⁵² Heimann, Maurice, *Le compte d'état de la Confédération Suisse*, La Chaux-de-Fonds 1947, S. 95.

¹⁵³ BG über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) vom 21. 6. 32, Art. 71'. BG über die Kranken- und Unfallversicherung, vom 13. 6. 11, Art. 41''.

¹⁵⁴ Budget 1948, S. 18, 601. 116. 02, und S. 147, 706. 090. 01.

¹⁵⁵ BG über die gebrannten Wasser, Art. 71''', und BG über die Kranken- und Unfallversicherung, Art. 44 i.

¹⁵⁶ Siehe das BG über die Erwerbung und den Betrieb von Eisenbahnen für die Rechnung des Bundes, vom 15. 10. 1897,

fisch technische Probleme eine Rolle, deren Beurteilung vollkommen unpolitisch und durch Fachleute erfolgen sollte. Wenn deshalb die Geschäftsführung der Bundesbahnen von der eigentlichen Bundesverwaltung getrennt wurde, so entspricht dies den Voraussetzungen eines solchen Betriebes. Immerhin heißt es im Rückkaufgesetz, daß der vom Verwaltungsrat aufgestellte Voranschlag von der Bundesversammlung genehmigt werden muß¹⁵⁷, sodaß das Budget der Bundesbahnen also grundsätzlich der Kontrolle des Parlamentes unterliegt. Dadurch können — wenn auch in vermindertem Ausmaß — die politischen Aspekte zur Geltung gebracht und mit in die Betrachtung einbezogen werden. Die Darstellung als Anhangsbudget würde allerdings dem tatsächlichen Abhängigkeitsverhältnis noch besser gerecht werden.

Die Vorteile der Verminderung der politischen Einflüsse und die daraus resultierende bessere Anpassungsmöglichkeit an die jeweils herrschenden technischen und wirtschaftlichen Verhältnisse überwiegen jedoch die Nachteile einer selbständigen Verwaltung und rechtfertigen in diesem Falle auch das Abweichen vom Grundsatz.

Auch die gesonderte Budgetgestaltung der PTT entspricht dem Grundsatz der Budgeteinheit nicht. Rechtlich ist die Postverwaltung ein Teil der Bundesverwaltung und sollte als solcher im allgemeinen Voranschlag enthalten sein, wie dies bis 1910 auch der Fall war. Die Problematik in Bezug auf die Budgetgestaltung ergibt sich nun aber aus der durch die Bundesverfassung bestimmten doppelten Funktion der PTT. Einmal wird ihr die fiskalische Ausbeutung des Postregals überwiesen¹⁵⁸, und wenn dabei etwas für den Staat herauszuschauen soll, muß ein solches Unternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werden, d. h. die Einnahmen und Ausgaben des Unternehmens dürfen nicht in den allgemeinen Einnahmen und Ausgaben des Bundes untergehen, sondern müssen für sich betrachtet werden können. Auch wenn die PTT ein Teil der allgemeinen Verwaltung geblieben ist, mußte für sie entsprechend ihrer Funktion eine kaufmännische Buchführung gewählt werden, damit das Betriebsergebnis, Gewinn oder Verlust, ausgewiesen werden kann. Eine kaufmännische Buchführung läßt sich aber nur schwer ins allgemeine Budget aufnehmen, das ja nur effektive Einnahmen und Ausgaben registriert. Andererseits schreibt die Bundesverfassung der Postverwaltung vor, daß die Tarife nach dem Grundsatz möglicher Billigkeit festgesetzt werden sollen¹⁵⁹; das Gebaren des Unternehmens hat sich also auch nach dem „allgemeinen Interesse“ zu richten. Dies setzt voraus, daß eventuelle Verluste durch die Bundeskasse, d. h. durch allgemeine Einnahmen finanziert werden müssen. In diesem Moment werden also nicht fiskalische, sondern politische und soziale Momente bestimmend wirken, d. h. die

¹⁵⁷ BG über die Erwerbung und den Betrieb von Eisenbahnen für die Rechnung des Bundes vom 15. 10. 1897.

¹⁵⁸ BV, Art. 36'.

¹⁵⁹ BV, Art. 36''.

Einnahmen und Ausgaben der PTT werden zu solchen der allgemeinen Verwaltung. Für die Budgetgestaltung im Falle der PTT stellt sich nun also die Frage: welche Form kann beiden Funktionen am besten gerecht werden? Unter den heutigen Verhältnissen, wo die fiskalischen, d. h. kaufmännischen Interessen des Bundes an der PTT den Ausschlag geben¹⁶⁰ kommt man nicht darum herum, die Notwendigkeiten dieser Betrachtungsweise, also die selbständige Rechnungsführung, stärker zu berücksichtigen. Der Vorteil einer Abweichung vom Prinzip muß deshalb für die PTT anerkannt werden. Das selbständige Budget braucht nun aber noch nicht zu bedeuten, daß bei der PTT das „allgemeine Interesse“ ausgeschlossen wird. Die Praxis der Eidgenossenschaft bringt das „allgemeine Interesse“, das in der politischen Diskussion zum Ausdruck kommt, durch die Angliederung des PTT-Budgets an den allgemeinen Voranschlag zur Geltung, denn es muß dann auch mit diesem vor dem Parlament behandelt werden.

Keine Abweichung vom Prinzip der Einheit bedeutet das Nichteinstellen der Fonds im Budget, denn es handelt sich hier nicht um tatsächliche Einnahmen und Ausgaben, sondern um Vermögensveränderungen, über die richtigerweise in der Vermögensrechnung buchgeführt werden muß. Entsprechend der bisherigen Vernachlässigung der Vermögensrechnung ergab sich allerdings für das Gebaren der Fonds eine selbständige, für Öffentlichkeit und Parlament meist unkontrollierbare Veranschlagung und Rechnungsführung. Diese stand jedoch in der Regel irgendwie mit dem Budget in Verbindung, sodaß die Fonds immer wieder als Nebenrechnung angesehen wurden. Die immer stärker werdende Forderung nach Einheit und Klarheit im öffentlichen Rechnungswesen brachte dann aber den Usus mit sich, die Einnahmen und Ausgaben, die sich aus Entnahmen und Einlagen aus und in Fonds ergaben, ins Budget einzustellen und als solche zu bezeichnen. Heute hat sich unter den neuen Verhältnissen die Kapital-, resp. Vermögensrechnung vervollkommen und muß ihrer Bedeutung wegen der Betriebsrechnung als gleichwertig zur Seite gestellt werden. Da ist es möglich und auch richtig, die Rechnung der Fonds im Rahmen der Kapitalrechnung zu führen. Die im Budget nicht aus Einkommen, sondern aus Kreditreserven, d. h. Fonds finanzierten Ausgaben stellen also Kapitalposten dar. Ihnen steht deshalb ein Gegenposten in der Kapitalrechnung gegenüber, die jeweilige Vermögensänderung anzeigend¹⁶¹.

b) Der Grundsatz der Klarheit

Für das Budget von grundsätzlicher Bedeutung ist die Voraussetzung der Klarheit. Ohne sie kann überhaupt nicht von einem

¹⁶⁰ So erfolgte z. B. die Tarifierhöhung vom 1. 3. 48 nur, damit ein Reingewinn, d. h. die Zuwendungen an den Bundeshaushalt beibehalten werden konnten.

¹⁶¹ Über die Darstellung der Fonds in der Schweiz siehe oben S. 69 ff.

Budget im eigentlichen Sinn gesprochen werden, da der Begriff des Budgets an sich schon die Klarheit verkörpert. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß in der Praxis Budgets oft ein Zahlendurcheinander von einer für Laien unentwirrbaren Kompliziertheit darstellen. Das vollkommene Budget verlangt Klarheit, die zum Ausdruck kommen soll in der Übersichtlichkeit, d. h. einer rationalen Gliederung und Darstellungsweise, sowie in der eindeutigen und einheitlichen Bezeichnung der einzelnen Budgetposten. Nur wenn dieser Forderung Beachtung geschenkt wird, besteht die Gewähr, daß das Budget seine Aufgabe erfüllen, resp. die dafür verantwortliche Behörde ihrer Pflicht in vollem Umfange nachkommen kann.

Die Nachteile unklarer Budgets sind offensichtlich, vor allem wenn durch die Unklarheit weitere Budgetgrundsätze in Frage gestellt werden, was bei unklarer Darstellung und ungenauen Bezeichnungen sehr leicht der Fall sein kann. Illusorisch wird z. B. die Budgetöffentlichkeit, wenn durch falsche Gestaltung die Beurteilung eines Voranschlages erheblich erschwert und für Laien sogar verunmöglicht wird. Ohne Klarheit verliert das Budget seinen Wert als öffentliches Dokument. Wie leicht können materiell vollkommen richtige Zahlen bei unklarer Darstellungsweise und Bezeichnung, sei es nun wissentlich oder unwissentlich, zu völlig unzutreffenden Vorstellungen Anlaß geben. Das Resultat sind dann Irrtümer, Mißverständnisse und Mißtrauen, denn das Budget soll ja nicht nur für den Fachmann, sondern in erster Linie für das Parlament und für die Öffentlichkeit im weitesten Sinne, d. h. die Allgemeinheit aufgestellt werden.

Schlechte Darstellung und unklare Bezeichnungen erschweren nicht nur die Beurteilung des Budgets, sondern sie bedeuten für die Verwaltung noch eine günstige Gelegenheit, ihr unliebsame Tatbestände zu verheimlichen oder zu verschleiern. Diese Tatsache läßt uns die finanzwirtschaftliche Bedeutung des Klarheitsprinzips erkennen, denn Verschwendung und unrechtmäßige Verwendung von öffentlichen Mitteln sind das Resultat dieser Verdunkelungsmöglichkeiten. Daß unter diesen Umständen die Kontrollfunktion des Budgets nicht mehr spielen kann, braucht nicht besonders erwähnt zu werden, da die mangelnde Klarheit oft — in der Regel vollkommen rechtmäßig — eine vielseitige von den Absichten des Parlaments abweichende Verwendung budgetierter Gelder erlaubt. Das bedeutet für die Verwaltung auf der einen Seite wohl eine erhebliche Erweiterung ihrer Freiheiten, auf der andern Seite werden sich aber auch für sie beim Budgetieren Schwierigkeiten durch erhöhte Fehlermöglichkeiten in Form von Verwechslungen und Doppelbuchungen ergeben.

Bei der Budgetklarheit geht es aber nicht nur um die Form des Budgets, d. h. um technische Einzelheiten. Dies wird uns klar, wenn wir sie von der politischen Seite aus betrachten. In ihr spiegelt sich

dann der Kampf zwischen Exekutive und Legislative um die Vormachtstellung in der Staatsführung. Eine Legislative, die sich durch unklare Darstellung des Voranschlages ihr Budgetrecht erschweren und beeinträchtigen läßt, muß auch eine Verminderung ihrer politischen Stellung in Kauf nehmen. Die eminent politische Bedeutung des Klarheitsprinzips ergibt sich aus der Tatsache, daß der Voranschlag eine der günstigsten Gelegenheiten zur Durchleuchtung des öffentlichen Lebens darstellt. Infolge mangelnder Klarheit des Budgets vermindert sich die Möglichkeit der wirksamen Anteilnahme des Einzelnen an der Gestaltung des Verbandslebens. Wird das Budget also durch seine Kompliziertheit der allgemeinen Kritik entfremdet, dann verliert es auch seine Bedeutung als ein wesentliches Element der politischen Demokratie.

Gewiß wird heute das Prinzip der Budgetklarheit nicht nur von Theoretikern, sondern auch von den Praktikern allgemein anerkannt. Aber es besteht immer noch ein Unterschied zwischen den Zustimmung- und Notwendigkeitserklärungen und dem praktischen Handeln, sodaß das Colbertsche Postulat: „Il faut rendre la matière des finances si simple qu'elle puisse être facilement entendue par toutes sortes de personnes et conduite par peu de personnes“¹⁶² noch immer seine Berechtigung hat. Die Zeiten der verwickelten Verwaltungsformen im öffentlichen Rechnungswesen sind noch nicht endgültig überwunden worden. Obwohl vielerorts der Einblick in die Gesamtheit und in die verschiedenen Zweige des Staatshaushaltes für Parlament und Öffentlichkeit erheblich erleichtert wurde, läßt die heute noch nicht ganz erreichte Budgetklarheit noch manche Zweifel gegenüber der Finanzgebarung der Verwaltung infolge ihrer Undurchsichtigkeit bestehen.

In der Schweiz kommen der Legislative auf dem Gebiete der Verwaltung sehr weitgehende Kompetenzen zu. Sie muß ihren Einfluß also nicht unbedingt via Budget geltend machen, und so scheint für die eidgenössischen Verhältnisse die Budgetklarheit nicht die wichtige Rolle zu spielen wie dort, wo das Budget einen politischen Faktor ersten Ranges darstellt. Wenn dem eidgenössischen Voranschlag nun auch nicht die Bedeutung eines zentralen Staatsaktes zukommt, so erweist sich für die Schweiz die Budgetklarheit gleichwohl als eine der Grundlagen der direkten Demokratie. Auch in der Schweiz bietet das Budget die beste Gelegenheit, das öffentliche Leben zu durchleuchten; die Anteilnahme des einzelnen Bürgers am Leben des Gesamtorganismus erwächst deshalb am wirksamsten aus der Diskussion und Kritik an der Gestaltung des Bundeshaushaltes. Es liegt also im Interesse einer aktiven Teilnahme des Einzelnen am politischen und wirtschaftlichen Geschehen und einer gesunden Vertrauensbasis zwischen Volk und Regierung, ein möglichst klares und einfaches Budget zu präsentieren.

¹⁶² Vgl. Neumark, F., a. a. O., S. 221.

Ein unklares Budget darf aber nicht unbedingt auf böse Absichten der Regierung zurückgeführt werden, denn neben den subjektiven Faktoren sind es auch objektive, vor allem technische Gründe, die ein klares Budgetieren erschweren. Beim heutigen, stetig zunehmenden Aufgabenkreis des Staates und dem entsprechenden Anwachsen des ins Budget aufzunehmenden Stoffes vergrößern sich auch die technischen Schwierigkeiten der Budgetgestaltung. Doch ist es gerade die neue Entwicklung mit all den neuen Aufgaben, die ein konsequentes Festhalten am Klarheitsprinzip verlangt, denn je größer der Stoff, umso klarer muß er präsentiert werden. Schwierigkeiten lassen sich überwinden durch die Beachtung der für die Klarheit notwendigen Voraussetzungen, die auch für die modernen Verhältnisse ihre Gültigkeit behalten.

Als erste Voraussetzung eines klaren Budgets muß einmal eine treffende und eindeutige Bezeichnung jedes einzelnen im Budget angeführten Postens angestrebt werden, die sofort Aufschluß über Zweck und Herkunft der budgetierten staatlichen Gelder ermöglicht. Es wird weiter zwecklos sein, Klarheit zu verlangen, wenn ein Budget nur Gesamtsummen anführt, ohne daß z. B. für jedes einzelne Bedürfnis ein entsprechender Betrag ausgewiesen wird. Solche zu allgemein gehaltenen Bewilligungen lassen zu viele Verwendungsmöglichkeiten zu, als daß dabei noch von Klarheit gesprochen werden könnte. Die zweite Voraussetzung ist deshalb ein spezialisiertes oder detailliertes Budget, d. h. die Budgetspezialisierung. Diese stellt im Gegensatz zu der bei den Verfahrensgrundsätzen behandelten „Spezialität“¹⁶³ einen rein formalen Begriff dar, d. h. sie bedeutet lediglich die zahlenmäßige Aufteilung des Budgets. Die Spezialisierung kann allerdings problematisch werden und einen gegenteiligen Zweck erreichen, wenn das Detaillieren zu weit getrieben wird. Besonders mit dem Anwachsen des Stoffes und damit auch der staatlichen Bureaukratie wird das zu starke Ausgliedern den Blick für das Ganze trüben. Durch die Überbetonung von Einzelheiten kann jedenfalls eine eigenwillige Verwaltung die Kontrolle für Parlament und Öffentlichkeit erheblich erschweren. Das genaue Maß der Spezialisierung ist allerdings schwer zu bestimmen, denn theoretisch kann der Detaillierung keine Grenze gesetzt werden. Sie kann nur von Fall zu Fall durch den gesunden Menschenverstand gefunden werden. Immerhin wird sie dort aufhören müssen, „wo der Verwendungszweck nicht mehr so genau erfaßt werden kann, daß ihm ein selbständiger Kredit zugewiesen werden könnte“¹⁶⁴. Auf jeden Fall wird auch eine sehr weitgehende Spezialisierung nicht so gefährlich sein, wenn die verschiedenen Titel richtig geordnet und zusammengestellt werden.

¹⁶³ Siehe w. u. S. 105 ff.

¹⁶⁴ Meier, E., a. a. O., S. 50.

Als eine weitere Voraussetzung für ein klares Budget kann deshalb die Budgetordnung bezeichnet werden. Darunter wird, im Gegensatz zur quantitativen Gliederung der Budgetspezialisierung, die qualitative Gliederung nach Einnahmen und Ausgaben und nach den verschiedenen Verwaltungsabteilungen verstanden, zu der auch die Unterscheidung von Personal- und Sachausgaben gehört. Als Prinzip gilt dabei die Zusammenfassung gleichartiger Posten, die innerhalb der einzelnen Budgetteile oder -gruppen durchgehend die gleiche sein muß, wenn ein klares einheitliches Budget erreicht werden soll. Ungünstige Wirkungen auf die Budgetklarheit haben darum auch ständige Änderungen am Budgetsystem und der Budgetform zur Folge, sodaß als weitere Forderung an ein klares Budget noch die der Kontinuität gestellt werden kann.

Vergleichen wir die Ansprüche an ein klares Budget mit der Praxis im eidgenössischen Voranschlag, so zeigt es sich bald, daß dieser einem Vergleich standhalten kann, resp. dem Ideal eines klaren Budgets sehr nahe kommt.

Wie im zweiten Teil über das Verfahren der Budgetgestaltung schon ausgeführt wurde, besteht der eidgenössische Voranschlag aus dem Einnahmen- und Ausgabenvoranschlag, die beide nach dem eidgenössischen Verwaltungssystem untergegliedert werden, sodaß sämtliche Budgetposten einem der sieben Departemente oder der allgemeinen Verwaltung zugewiesen werden können. Obwohl das moderne Gemeinwesen nicht mehr unbedingt eine reine Aufwandswirtschaft darstellt und es dann zeitweilig einem Nachteil gleichkommen kann, wenn die Einnahmen und Ausgaben einer Verwaltungsstelle voneinander getrennt aufgeführt werden, bestehen in der Eidgenossenschaft die Einnahmen doch immer noch zur Hauptsache aus Abgaben, sodaß einzelne Verwaltungsstellen fast nur Ausgaben zu veranschlagen haben. Auch sind es immer noch die dem Staat übertragenen Aufgaben, die in ihrer Gesamtheit die öffentlichen Ausgaben bestimmen und nach denen sich die in den Einnahmen zum Ausdruck kommenden aufzuwendenden Mittel zu richten haben, die im eidgenössischen Staatshaushalt das erste Kriterium darstellen. Die Wahl von Einnahmen und Ausgaben als erste Gliederungseinheit bedeutet deshalb für den eidgenössischen Voranschlag die beste Lösung; diese können so jede für sich und deshalb auch am klarsten dargestellt werden; zudem ermöglicht es diese Darstellungsweise, resp. die vertikale Anordnung von Einnahmen und Ausgaben, viele Einzelheiten übersichtlich darzustellen. Richtiger wäre es vielleicht, wenn die Ausgaben entsprechend ihrer primären Bedeutung vor den Einnahmen budgetiert würden, wie dies nicht nur vom buchhaltungssystematischen, sondern auch vom staatspolitischen Standpunkt aus verlangt wird¹⁶⁵, doch wird dem

¹⁶⁵ Vgl. auch: Kull, E., a. a. O., S. 39 f.

Schweizer die dem „guten Hausvater“ gemäße Voranstellung der Einnahmen geläufiger sein.

Der zweiten Gliederung legt der eidgenössische Voranschlag das sogenannte Ministerialprinzip zu Grunde, das sich auf die eidgenössische Verwaltungsorganisation stützt, d. h. die acht Verwaltungsabteilungen der Bundesverwaltung: die allgemeine Verwaltung und die sieben Departemente. Es erklären denn auch sowohl die Verordnung über den Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst in der Bundesverwaltung¹⁶⁶, als auch die jeweiligen Richtlinien¹⁶⁷ den Kontenplan der eidgenössischen Finanzverwaltung für die formelle Darstellung des Voranschlages als verbindlich.

Solange die staatliche Wirtschaft noch vorwiegend eine Ausgabenwirtschaft darstellt, wäre es richtig, im Voranschlag zuerst nach dem Objekt, d. h. nach dem Zweck zu unterscheiden, wie dies z. B. im englischen Budget bei den „Estimates“ der Fall ist, und erst nachher nach dem Subjekt, resp. den Verwaltungsstellen, denen die Mittel zufließen. Im Staatshaushalt stellt sich eben zuerst die Frage nach den zu erfüllenden Aufgaben; welche Verwaltungsstellen die einzelnen Aufgaben dann zu erfüllen haben, ist erst die zweite Frage. Der eidgenössische Voranschlag vermeidet nun aber die großen technischen Schwierigkeiten, die ein solches Vorgehen mit sich bringt, und gestaltet durch die Vorwegnahme der Gliederung nach der Verwaltungsorganisation die Darstellung einfacher und klarer. Auf diese Weise kann die Abgrenzung viel schärfer gezogen werden, da jeder Budgetposten der Verwaltungsstelle zugewiesen werden kann, bei der er auftritt. Es muß nicht zuerst ermessen werden, in welchem Maße er an den einzelnen Aufgaben beteiligt ist. Die feinere Gliederung nach dem Zweck oder dem sogenannten Realprinzip, resp. nach den Sachgruppen, erfolgt dann erst innerhalb der einzelnen Verwaltungszweige. Hier kann sie, ohne die Übersichtlichkeit zu stören, den nötigen Raum beanspruchen und ermöglicht trotzdem ein einheitliches Einteilungsprinzip innerhalb der einzelnen Verwaltungsstellen. Dank der genialen Kennzeichnung der einzelnen Budgetposten durch die Dezimalklassifikation¹⁶⁸ kann der Gliederungsweise der eidgenössischen Budgets ohne weiteres zugestimmt werden. Denn trotz der Hauptgliederung nach der Verwaltungsorganisation können nachträglich die einzelnen Budgetposten sehr leicht nach den sachlichen Gesichtspunkten, also nach ihrem Zweck zusammengestellt werden, sodaß auch die Gesamtbeträge für die einzelnen Zwecke oder Aufgaben, wie z. B. Besoldungen, Unterhaltungskosten von Mobiliar oder die Landesverteidigung, Arbeitsbeschaffung etc. ausgewiesen werden können. Dies ist dann jeweils die Aufgabe des statistischen Teils des Bud-

¹⁶⁶ a. a. O., Art. 3'.

¹⁶⁷ Z. B. BRB vom 24. 6. 47, Art. 2''.

¹⁶⁸ Siehe w. o. S. 30 f.

gets. Auch daß Schrift und Ziffern typographisch aufeinander bezogen werden, vervollkommen zusammen mit dem sauberen Druck die übersichtliche Gliederung des eidgenössischen Voranschlages.

Das einheitliche Einteilungsprinzip, das die gleichen Einnahmen- und Ausgabengruppen für sämtliche Verwaltungsstellen vorsieht, ermöglicht auch die strenge Einheitlichkeit der Bezeichnung für gleiche Zwecke im gesamten Voranschlag. Diese gleichen Bezeichnungen finden sich nicht nur im Budget, sondern auch in der Buchhaltung, d. h. der Rechnung und der Statistik. Daraus ergibt sich eine vorteilhafte Ergänzung, da sich diese drei Aufzeichnungen nun sehr leicht miteinander vergleichen lassen. Damit wird der Einblick in das eidgenössische Rechnungswesen als Ganzes ebenfalls erheblich erleichtert. Für den eidgenössischen Voranschlag wird aber auch der Vergleich über mehrere Jahre ermöglicht, denn die heutigen Einnahme- und Ausgabengruppen und deren Bezeichnung datieren aus dem Jahre 1939, nachdem sich schon die vorherigen Bezeichnungsweisen jeweils über eine beachtliche Kontinuität ausgewiesen haben. Mit der Einführung der Dezimalklassifikation ist nun auch die Einheitlichkeit und die Kontinuität der Kennzeichnung gesichert; neue Positionen und sogar neue Sachgruppen können in die bestehende Klassifikation aufgenommen werden, ohne daß bisherige Kennzeichnungen geändert werden müssen. Jede Einnahme oder jede Ausgabe läßt sich so sofort einwandfrei lokalisieren, was nicht nur für das Verständnis des Budgets, sondern auch für die statistische Ausgliederung von besonderer Bedeutung ist. Jedenfalls kann im eidgenössischen Voranschlag die Einheit und die Kontinuität, sowohl der Bezeichnung, als auch der Kennzeichnung der Budgetdetails den Ansprüchen der Budgetklarheit genügen.

Was die Spezialisierung im eidgenössischen Voranschlag anbetrifft, so erfolgt diese durchaus im vernünftigen Rahmen. Durch das geschickte Gliederungssystem kann in der Detaillierung sehr weit gegangen werden, ohne daß diese unklar oder unübersichtlich wirkt, sodaß eine relative Eindeutigkeit der Zweckbestimmung gewährleistet wird. So sind im Ausgabenvoranschlag Bewilligungen von wenigen hundert Franken keine Seltenheit¹⁶⁹. Durch die weitgehende sachliche Gliederung sind auch die allgemeinen Bewilligungen wie „Verschiedenes“ oder „Unvorhergesehenes“ sehr stark spezialisiert, d. h. niedrig gehalten, sodaß sie, obgleich sie relativ ungebundene Posten darstellen, nicht gefährlich sind. Dagegen werden nun, um die Spezialisierung zu vereinfachen, seit 1948 die eindeutig bestimmten Personalkosten wie Gehälter, Löhne, ordentliche Zulagen und Teuerungszulagen nicht mehr detailliert, sondern

¹⁶⁹ Es finden sich sogar Positionen unter Fr. 100.—, z. B. Position 532. 346. 01 im Budget 1948 = Fr. 50.—.

für jede Dienststelle in einem Gesamtposten „Feste Bezüge und Teuerungszulagen“ ausgewiesen ¹⁷⁰.

Ein Hilfsmittel zur Erweiterung der Budgetklarheit sind Begründungen oder Erläuterungen im Budget selbst, die sich jedoch als nutzlos erweisen, wenn es sich lediglich um nichtssagende, stereotype Wendungen handelt. Einen Wert hat eine Begründung deshalb nur, wenn es sich um eine den Text ergänzende wirtschaftliche Aufklärung über einen Budgetposten oder um eine Ergänzung oder die Weiterführung der Spezialisierung handelt, die formell direkt mit dem betreffenden Budgetposten in Verbindung steht. Die verwaltungsmäßige Begründung der Notwendigkeit einer Leistung oder der Erhöhung eines vorjährigen Kredites, wird oft das Verständnis dem Außenstehenden erleichtern und damit auch die Klarheit des Budgets erweitern. Allerdings liegt es im Ermessen der Verwaltung, ob und vor allem wie ein Budgetposten begründet oder erläutert werden soll. Immerhin kann für gewisse Tatbestände durch gesetzliche Bestimmungen eine Begründung im Budget verlangt werden.

Formell sauber gelöst ist die Darstellung der Begründungen im eidgenössischen Voranschlag, indem jeweils die der Budgetdarstellung gegenüberliegende Seite für die Begründungen reserviert ist ¹⁷¹. Die Erläuterungen selbst sind sehr reichhaltig und oft mit statistischen Angaben dokumentiert, sodaß der eidgenössischen Verwaltung der gute Wille, ein klares Budget vorzulegen, nicht abgesprochen werden kann. Sie ist seit 1947 überdies gesetzlich verpflichtet, Erhöhungen gegenüber Vorjahrskrediten einläßlich zu begründen ¹⁷².

3. Das Verfahren des Budgets

Während sich die materiellen und formellen Grundsätze auf das Budget gewissermaßen in Ruhestellung, d. h. in seinen Grundlagen beziehen, so betreffen die im Folgenden behandelten Grundsätze die Budgetgestaltung in ihrem Ablauf, d. h. das Budgetaufstellungs- und -feststellungsverfahren sowie den Budgetvollzug.

a) Der Grundsatz der Genauigkeit

Der Grundsatz der Budgetgenauigkeit verlangt, daß im Budget die mutmaßlichen Einnahmen und Ausgaben nach bestem Gewissen entsprechend den voraussehbaren Bedürfnissen und Erträgen

¹⁷⁰ Richtlinien 1948, BRB vom 24. 6. 1947, Art. 5^o.

¹⁷¹ Vgl. Schema w. o. S. 28.

¹⁷² Richtlinien 1948, BRB vom 24. 6. 1947, Art. 4, 5.

des staatlichen Haushaltes, d. h. unter Würdigung aller im Zeitpunkt der Budgetaufstellung erkennbaren Umstände und Verhältnisse, zu veranschlagen sind. Ein in diesem Sinn aufgestelltes Budget kann dann als „genau“ bezeichnet werden. Ob ein Voranschlag ungenau ist oder nicht, ist allerdings im Zeitpunkt seiner Aufstellung schwer festzustellen. Die Ungenauigkeit läßt sich mit Bestimmtheit ja erst im Vergleich mit dem Rechnungsabschluß, d. h. nach dem Budgetvollzug nachweisen. Da es unmöglich ist, sämtliche, später auf das einmal festgestellte Budget noch einwirkenden Einflüsse der konjunkturellen Entwicklung oder neuer Gesetze vor auszusehen, wird es sich beim Begriff der Budgetgenauigkeit nur um einen relativen handeln können. Der Grundsatz wird sich deshalb schon mit der Verhinderung oder Erschwerung fahrlässig oder willkürlich unrichtiger Veranschlagungen zufrieden geben.

Das Budget soll ein möglichst getreues Bild vom Staatshaushalt vermitteln, damit dessen Bedürfnisse und Erträge miteinander in Einklang gebracht werden können. Aus dieser Funktion des Budgets ergibt sich dann auch die zentrale Bedeutung des Genauigkeitsprinzips, denn ohne Genauigkeit wird sich dieser Einklang nur auf dem Papier ergeben. Die Auswirkungen einer „nur“ papierenen Genauigkeit sind dann auch mannigfacher Art und können zu schweren Störungen des politischen und wirtschaftlichen Staatsapparates führen.

Ein Interesse an ungenauen Budgetzahlen kann vorerst einmal die Verwaltung haben, denn mit ihrer Hilfe vermag sie sich einen Spielraum zwischen Voranschlag und Wirklichkeit verschaffen. Hier zeigt sich dann auch die politische Bedeutung des Grundsatzes, denn nur durch ungetreues Veranschlagen, d. h. durch eine Verschleierung der Finanzlage, wird die Verwaltung Parlament und Öffentlichkeit täuschen und so die Kontrolle erschweren und dadurch auch den Willen der ihr übergeordneten Behörde umgehen können. Stellt die Regierung z. B. die Einnahmen zu niedrig und die Ausgaben zu hoch ein, dann wird sie während der parlamentarischen Budgetberatung noch mit einer Verbesserung des mutmaßlichen Ergebnisses aufwarten können, um so allfällige Kreditkürzungen abzuwenden. Durch ungenaue Veranschlagung gewonnene Mittel werden es ihr aber auch erlauben, Erhöhungen von Ausgabeposten vorzunehmen oder andere außerplanmäßige Ziele zu verfolgen.

Auch wenn solche Mittel in guter Absicht, z. B. zur Sicherung gegen Unvorhergesehenes dienen, so liegt es ja gerade im Wesen des Unvorhergesehenen, daß dieses sich auch nicht durch sogenannte stille Reserven bannen läßt. Auf der anderen Seite werden aber dann die nicht benötigten Reserven die Verwaltung gerne zu leichtsinnigen Ausgaben verleiten. Diese mehr finanzwirtschaftliche Bedeutung kommt dem Genauigkeitsprinzip aber nicht nur durch

solche Verschwendungen der Verwaltung zu. Auch das Parlament kann, in Unkenntnis der wahren Lage, derartige Fehlentscheide treffen. In der Überzeugung, daß die Mittel vorhanden sind, wird es z. B. nicht unbedingt nötige Kredite bewilligen; umgekehrt aber wird es in der Annahme ungenügender Mittel glauben, auf notwendige Maßnahmen verzichten zu müssen.

Auch volkswirtschaftlich können die Folgen der Ungenauigkeit von Bedeutung werden; z. B. könnten überflüssige Belastungen durch Herabsetzung des Steuermaßes wegfallen, wenn die durch ungenaue Veranschlagung verheimlichten Mehreinnahmen zu Beginn der Budgetperiode bekannt gewesen wären.

Ungenauigkeiten können bei Mehr- und Minderausgaben oder bei Mehr- und Mindereinnahmen vermutet werden. Kleinere Abweichungen sind bei der Ungewißheit, die jeder Voraussage inneohnt, allerdings praktisch belanglos und als unvermeidlich hinzunehmen. Größere Differenzen lassen dann schon eher bewußt ungenaue Veranschlagungen vermuten, doch wird auch hier der Nachweis schwer fallen. Die Genauigkeit nach der Höhe der Abweichungen von Ist- und Sollzahlen zu beurteilen, ist überhaupt sehr problematisch. Ein Budget, das sehr große Differenzbeträge aufweist, kann durchaus nach Treu und Glauben und deshalb „genau“ aufgestellt worden sein, wogegen kleine Differenzen auf ganz bewußt ungenauer Veranschlagung beruhen können. In sehr vielen Fällen werden die Ungenauigkeiten aber gerade dazu verwendet, das Budget äußerlich als einwandfrei erscheinen zu lassen, um die Ungesetzlichkeiten oder das eigenmächtige Vorgehen hinter scheinbarer Korrektheit verbergen zu können.

Da äußerliche Anzeichen einer Ungenauigkeit nur selten festzustellen sind und da sich diese überhaupt sehr schwer nachweisen läßt, wurde versucht, Methoden für ein genaues Veranschlagen zu finden. So wurde z. B. in Frankreich die einfache Regel „de la pénultième“¹⁷³ aufgestellt, die vorsieht, im Prinzip automatisch die Zahlen des letztbekannten Rechnungsergebnisses im neuen Budget einzusetzen. Die deutsche Reichshaushaltordnung sah die gewöhnliche Durchschnittsrechnung aus früheren Perioden vor¹⁷⁴, d. h. die Einsetzung der Durchschnittszahlen der letzten Jahre ins neue Budget. Weiter sind zu nennen die komplizierteren Systeme der „majorations“¹⁷⁵ und der „prozentualen Überschubrechnung“¹⁷⁵, die mit dem letztbekannten Rechnungsergebnis noch bestimmte Wachstumskoeffizienten berücksichtigen.

Indem man für die Budgetaufstellung der Verwaltung solche Methoden oder Normen als verbindlich erklärte, hoffte man, das

¹⁷³ Jèze, G., a. a. O., S. 217 f.

¹⁷⁴ Neumark, F., a. a. O., S. 269.

¹⁷⁵ Meier, E., a. a. O., S. 60.

Vorkommen von Ungenauigkeiten zu erschweren. Wenn auch immer wieder auf das Ungenügen von genormten Schätzungen hingewiesen wurde, erwartete man doch, daß diesen wenigstens bei den immer wiederkehrenden Ausgaben und bei den Einnahmen eine gewisse Geltung zukomme. Heute aber, in der Zeit ständig ändernder Verhältnisse, muß man diesen Methoden äußerst skeptisch gegenüberstehen. Auf solche automatische Schätzungen ist viel zu wenig Verlaß, als daß sich die Zeit und Mühe für ihre Berechnung lohnte; denn zu oft haben in all den Kriegs- und Nachkriegsjahren seit dem ersten Weltkrieg die scheinbar besten Methoden versagt.

Wenn für das moderne Budget nun die Zeiten normaler und konstanter Wirtschaftsverhältnisse auch weit entfernt sind, ja die Ereignisse zu einer vollständigen Umkehrung der Grundlagen des Finanzhaushaltes geführt haben, muß doch versucht werden, zu einigermaßen zuverlässigen Budgetschätzungen zu kommen. Heute, wo das Budget bereits sehr stark mit der ganzen Volkswirtschaft verbunden ist und wo bei seiner Gestaltung so viele allgemein wirtschaftliche Elemente zu berücksichtigen sind, scheinen die sich rasch folgenden Ereignisse eine genaue Erfassung und Schätzung der Erträge und Bedürfnisse des modernen Staatshaushaltes zu verunmöglichen. Trotzdem gibt es für die Genauigkeit auch des heutigen Budgetierens gewisse Voraussetzungen, die es zu beachten gilt.

An erster Stelle stehen die personellen Voraussetzungen. Einmal der gute Wille und die Aufrichtigkeit der mit der Budgetaufstellung beauftragten Personen. Sodann die persönlichen Fähigkeiten: Zunächst Übung und Erfahrung, d. h. das Vermögen, wichtige Erfahrungstatsachen zu erkennen, wie z. B. Zahlungswillen, Zahlungsfähigkeit und Steuermoral, die für die sonst stark von äußeren Umständen abhängende Einnahmenkategorie der Steuern von Bedeutung sind. Noch entscheidender als die erlernbare Routine ist aber die Fähigkeit zur Erfassung der Zusammenhänge. Bei der heutigen Situation, die durch Schutzzölle, Ein- und Ausfuhrverbote, Warenkontingentierungen, Inflationen etc. gekennzeichnet wird, spielen das Verständnis für die wirtschaftlichen Erscheinungen und ein gewisser Weitblick eine ausschlaggebende, über jede Übung und Erfahrung hinausgehende Rolle.

An zweiter Stelle sind sachliche Voraussetzungen zu nennen. Die persönlichen Fähigkeiten können sich nur voll auswirken, wenn ein ausreichendes Berechnungs- und Schätzungsmaterial vorhanden ist, das Aufschluß über die für das Budget wichtigen Markt- und politischen Verhältnisse ermöglicht. Dies verlangt eine gut ausgebaute Statistik, die Auskunft geben kann über das Volkseinkommen, die Vermögensgliederung, die Bevölkerungs- und Arbeitslosenziffern, die Zahl der Beamten und Pensionäre, die Preisentwicklung, die Außenhandelsbewegung, die Höhe und Zusammensetzung der

Staatsschuld u. a. m. Von Vorteil wäre dann auch das Vorhandensein einer „nationalen Buchhaltung“, wobei allerdings auch deren Zukunftsberechnungen mit Vorsicht zu behandeln wären. Bei den sachlichen Voraussetzungen werden jedoch den wichtigsten Platz die Haushaltrechnungen der vorangegangenen Rechnungsperioden einnehmen, denn die Erfahrungen der letzten Jahre bilden immer noch die Grundlage der neuen Schätzungen. Zum Vergleich ist es gut, wenn die Abschluß- und Budgetzahlen der vorhergehenden Periode im neuen Budget selbst angeführt werden, damit jeder Budgetbetrachter bei der Beurteilung den Vergleich mit erfüllten Tatsachen selbst ziehen kann. Es wird also für die Bestimmung der Zukunft das Studium der Vergangenheit immer noch eines der Hauptelemente bilden, trotz all dem, was über die rasch ändernden Verhältnisse gesagt worden ist.

Eine weitere bedeutungsvolle Voraussetzung ist dann der möglichst kurze zeitliche Abstand von Aufstellung und Vollzug des Budgets. Je kürzer die zeitliche Differenz zwischen Schätzung und der zu schätzenden Wirklichkeit ist, umso mehr kann die Forderung der Einbeziehung der letzten Tatsachen befolgt und dadurch auch eine größere Genauigkeit erreicht werden.

Weiter muß einmal von der tiefwurzelnden Gewohnheit abgegangen werden, nach der man zur Sicherung des Gleichgewichts bei den Einnahmen von den Minimalerträgen ausgeht, während bei den Ausgaben alle derzeit möglichen Eventualitäten berücksichtigt werden. Diese bei jedem einzelnen Posten einbezogene Vorsichtsmaßnahme vermag vielleicht ein Ungleichgewicht zu vermeiden, entspricht aber nicht der Genauigkeit; denn ein Budgetdefizit auszuweisen ist oft besser, gerade weil es den Tatsachen gerecht wird. Den gleichen Zweck, aber unter Einhaltung des Grundsatzes der Genauigkeit, erreicht die Einstellung besonderer Posten für Unvorhergesehenes. Diese dürfen dann ebensowenig wie alle andern Veranschlagungen rein willkürlich bemessen werden, sondern müssen ebenfalls unter Berücksichtigung der letzten Erfahrungen genau geschätzt werden. Erlaubt ist ein solches Vorgehen allerdings nur, wenn diese unbestimmten Posten einer absoluten Spezialität unterliegen, z. B. durch Nachtragskredite nachträglich noch spezifiziert werden. Gewiß sollten Nachtragsbudgets tunlichst vermieden werden; praktisch sind diese aber eine budgettechnische Notwendigkeit, wenn in der Haushaltwirtschaft erhebliche Veränderungen eintreten. Der Genauigkeit, aber auch der Klarheit entspricht nur das wohl unbequeme, im Gegensatz zu den „stillen“ Reserven aber völlig legitime Nachtragsbudget.

Dem Grundsatz der Genauigkeit wird theoretisch allgemein zugestimmt, und auch die schweizerischen Behörden haben ihn in ihre Budgetauffassung eingeschlossen, wie sich dies aus einem Zitat des Bundesrates erkennen läßt: „Wir haben unserem Voranschlag den

Stempel der Aufrichtigkeit aufdrücken wollen“¹⁷⁶. Wenn nun etwas über die Genauigkeit und den eidgenössischen Voranschlag ausgesagt werden soll, so gilt allerdings auch hier, worauf schon in den vorangegangenen theoretischen Bemerkungen hingewiesen wurde, daß die Beurteilung der Verwirklichung des Genauigkeitsgrundsatzes äußerst schwierig ist. Jedenfalls kann, trotz teilweise großen Ist-Soll-Differenzen, nicht nachgewiesen werden, daß im eidgenössischen Voranschlag fahrlässig ungenau veranschlagt wird. Eine einigermaßen zuverlässige Aufklärung ließe sich nur aus der wahrheitsgetreuen Beantwortung der Gewissensfrage durch jede einzelne Amtsstelle gewinnen.

Dagegen lassen sich aber die Voraussetzungen für ein genaues Budget beim eidgenössischen Voranschlag betrachten. Allerdings über die personellen Voraussetzungen, vor allem die Fähigkeiten der eidgenössischen Verwaltung, kann im Rahmen dieser Arbeit nichts ausgesagt werden. Was den guten Willen anbetrifft, so begnügen wir uns, auf das oben erwähnte Zitat aus der Budgetbotschaft von 1948 hinzuweisen.

Über die sachlichen Voraussetzungen läßt sich dagegen folgendes sagen: Gesetzliche Vorschriften über das Vorgehen beim Schätzen der Veranschlagungen bestehen für die Bundesverwaltung keine. In der Schweiz werden Einnahmen und Ausgaben — wie bereits früher gezeigt wurde — durch besondere Gesetze bestimmt, wodurch die Budgetveranschlagung viel von ihrer politischen Bedeutung verliert. Es bleibt in der Hauptsache nur noch das finanzwirtschaftliche Problem der Budgetgestaltung, nämlich der Budgetausgleich, der seinerseits zuverlässige Veranschlagungen erfordert. Unter diesen Umständen, wo das politische Motiv fehlt, liegt die Erfüllung dieser Forderung aber auch im eigenen Interesse der Verwaltung. Der Bundesrat als Spitze der Verwaltung erläßt denn auch in seinen „Richtlinien für die Aufstellung des Voranschlages“ Vorschriften, resp. Weisungen an die untergeordneten Verwaltungsstellen. Darin weist er einmal darauf hin, daß die Schätzungen nicht nur vorsichtig sein, sondern möglichst der zu erwartenden Entwicklung Rechnung tragen sollen, z. B. der Umstellung von den Kriegs- auf die Friedensverhältnisse. In diesem Zusammenhang stellt er auch fest, daß die Voranschläge der Vorjahre nur in formeller, nicht aber in materieller Hinsicht als die Grundlage betrachtet werden können und daß sie in jeder Beziehung auf die im nächsten Jahre bestehenden Notwendigkeiten zu überprüfen sind¹⁷⁷. Im Gegensatz zur traditionellen und klassischen „Vorsichtsregel“, die Einnahmen so niedrig wie möglich und die Ausgaben so hoch wie möglich einzusetzen, verlangen die Richtlinien ausdrücklich nicht nur, daß Einnahmen, mit deren Eingang noch nicht bestimmt

¹⁷⁶ Budgetbotschaft 1948, S. 4.

¹⁷⁷ Richtlinien 1948, BRB vom 24. 6. 47, Art. 3, Ziff. 1 u. 2.

gerechnet werden kann, nicht zu berücksichtigen¹⁷⁸, sondern auch, daß die Ausgaben vorsichtig zu veranschlagen seien. So dürfen die Ausgabenbeträge nur gerade nach dem unerläßlichen Bedarf bemessen und Kredite, deren Rechtsgrundlagen noch nicht gesichert sind, auch noch nicht ins Budget eingestellt werden¹⁷⁹. Wohl sind diese Weisungen noch keine Garantie für ein genaues Budget, doch bilden sie immerhin die Grundlage für ein umsichtiges Budgetieren.

Als Schätzungsgrundlage der Veranschlagungen dienen in der Schweiz die mutmaßlichen Beträge des laufenden Jahres und die Zahlen der letztbekannten Rechnung, unter Berücksichtigung der seitherigen und der noch zu erwartenden Veränderungen. Zum Vergleich und zur Kontrolle werden deshalb im eidgenössischen Voranschlag, neben den Budgetzahlen des kommenden, auch diejenigen des laufenden Jahres und die Beträge der letzten Rechnung angeführt¹⁸⁰. Die zu erwartenden Abweichungen gegenüber dem Vorjahr werden in den Erläuterungen begründet. Die Schweiz verfügt auch über eine gut ausgebaute Statistik, die jedoch bis heute die für die Beurteilung einer Volkswirtschaft besonders wichtigen Produktionsziffern noch nicht ausweist. Allerdings werden die statistischen Zahlen des dem Budget vorausgehenden Jahres erst ca. neun Monate nach Beginn der Budgetaufstellung bekannt. Dagegen ist die Zeitspanne zwischen Budgetaufstellung, Budgetfeststellung und Beginn der Rechnungsperiode mit ca. sechs Monaten so kurz wie möglich gehalten. Um auch die letzten Tatsachen, d. h. die finanziellen Auswirkungen neuer Erlasse, die zwischen Budgetauf- und -feststellung noch beschlossen wurden, zu berücksichtigen, wird der Entwurf, mit dem entsprechenden Hinweis in der Budgetbotschaft, noch vor der Feststellung abgeändert¹⁸¹. Die Voraussetzungen für die Verwirklichung des Grundsatzes der Genauigkeit sind im eidgenössischen Voranschlag jedenfalls nicht als ungünstig zu beurteilen.

b) Der Grundsatz der Vorherigkeit

Nach dem Grundsatz der Vorherigkeit sollen die Budgetveranschlagungen vor Beginn der Budgetperiode festgestellt werden. Er stellt eine Forderung dar, die allerdings dem Begriff des Voranschlags immanent ist und deshalb eine Selbstverständlichkeit zu sein scheint. Das Prinzip wird auch von niemandem bestritten, und es ist — gerade wegen seiner Selbstverständlichkeit — nur selten in einer Gesetzgebung zu finden. Immerhin muß darüber gesprochen werden, weil die Möglichkeit besteht, daß trotz der aner-

¹⁷⁸ Richtlinien 1948, BRB vom 26. 6. 47, Art. 8.

¹⁷⁹ Ibidem, Art. 4, Ziff. 1 und 2.

¹⁸⁰ Vgl. Schema, S. 28.

¹⁸¹ Vgl. z. B. Budgetbotschaft 1948, S. 7 f.

kannten Nachteile ein Budget nicht rechtzeitig festgestellt werden kann, oder daß während der Budgetperiode noch neue Kredite ins Budget aufgenommen oder bereits festgestellte Kredite noch erhöht werden müssen. Alles Tatsachen, die der Vorherigkeit widersprechen.

Ein Budget, das wegen plötzlich vermehrter Geschäfte oder langer politischer Diskussionen nicht auf den Beginn der Rechnungsperiode fertiggestellt werden kann, wird je nach den Umständen verschiedene Folgen haben. Gilt das Budget z. B. als Gesetz, resp. stellen die Einnahmen- und Ausgabenvoranschläge kraft Gesetz Ermächtigungen oder Bedingungen dar, dann dürften ohne Budget keine Steuern eingezogen, keine Löhne ausbezahlt oder keine Anschaffungen getätigt werden. Ein Zustand also, der sicher nicht gewollt wird und der irgendwie überbrückt werden muß. Neben diesen rein rechtlich bedingten Folgen sind es aber auch politische Gründe, die solche Verspätungen bedenklich machen. Während der budgetlosen Zeit fehlen die durch den Haushaltplan festgestellten parlamentarischen Richtlinien für die Verwaltung, sodaß diese, solange sie nicht gesetzwidrig oder gegen den ausdrücklichen Willen des Parlaments handelt, selbständig vorgehen kann. Das Parlament als oberste Behörde begibt sich deshalb während dieser Zeit seines Budgetrechtes, d. h. seines direkten Einflusses auf die Tätigkeit der Verwaltung. Da es für die Verwaltung nun verlockend wäre, durch Verhinderung der rechtzeitigen Budgetfeststellung sich diese Freiheit zu verschaffen oder durch eine verspätete Budgetaufstellung das Parlament zu einer raschen und oberflächlichen Budgetberatung zu zwingen, muß versucht werden, diese Möglichkeit auszuschalten. In der Regel wird jedoch der Grund für die verspätete Budgetfeststellung beim Parlament selbst liegen. So kann z. B. das Parlament die Annahme des Budgets verweigern, um der Regierung das Mißtrauen auszusprechen. Die Budgetverweigerung ist ein beliebtes Mittel parlamentarischer Politik, kann aber zur Abweichung vom Grundsatz der Vorherigkeit führen.

Budgetfeststellungen, die erst nach Beginn der Budgetperiode erfolgen, werden immer gegen den Grundsatz verstoßen, doch können deren Nachteile durch Notlösungen in der Form von vorläufigen Regelungen abgeschwächt werden. Um der rechtlichen und politischen Funktion des Budgets gerecht zu werden, bedürfen jedoch auch diese provisorischen Maßnahmen eines Parlamentsbeschlusses. Solche Beschlüsse können dann enthalten:

1. Eine allgemeine Ermächtigung, die Geschäfte bis zur Feststellung des neuen Budgets
 - a) auf Grund der Zahlen des alten Budgets oder
 - b) auf Grund der Zahlen des Budgetentwurfes weiterzuführen;
2. eine teilweise Ermächtigung in der Form
 - a) der provisorischen Zwölftel oder
 - b) der Abschlagsvotierungen.

Die allgemeinen Ermächtigungen sind keine festen Bewilligungen, sondern — eben — nur Ermächtigungen, denen eine nachträgliche Bewilligung durch die Budgetfeststellung noch folgen muß. Ihre politischen und finanziellen Nachteile sind offensichtlich. Der zeitlich unbefristete Notzustand verschafft der Verwaltung vom Parlament ungewollte — aber gesetzmäßige — Freiheiten. Sie kann z. B. schon zu Beginn der Budgetperiode über noch unbewilligte Gesamtkredite verfügen und so die Volksvertretung vor ein *fait accompli* stellen, d. h. z. B. den neuen Verhältnissen nicht mehr entsprechende und deshalb unnötige Ausgaben durchsetzen. In diesem Moment hat die Verwaltung dann auch kein Interesse an einer schnellen Beendigung des budgetlosen Zustandes, sodaß in der Regel allgemeine Ermächtigungen nicht zur Beschleunigung der Budgetfeststellung führen. Das Prinzip der allgemeinen Ermächtigung ist denn auch in der Praxis sehr selten; es ist höchstens bei autoritären Regierungen zu finden.

Den politischen und finanziellen Erfordernissen entspricht dann schon besser die nur teilweise Ermächtigung und zwar in der Form der provisorischen Zwölftel. Auch hier erhält die Regierung vom Parlament eine Ermächtigung, die jedoch sowohl zeitlich, als auch quantitativ beschränkt ist. Die Verwaltung kann bis zur Budgetfeststellung z. B. für einen, zwei oder drei Monate über den entsprechenden Zwölftel des alten Budgets verfügen. Dieses System ermöglicht ihr, den notwendigen Verpflichtungen nachzukommen und gibt ihr auch das Recht, für diese Zeit Einnahmen, insbesondere Steuern zu erheben. Da die Ermächtigung en bloc erfolgt, besteht auch hier noch die Gefahr, daß neue, vom Parlament nicht gewünschte Ausgaben erfolgen, was allerdings durch einen entsprechenden Passus im Ermächtigungsgesetz verhindert werden kann¹⁸². Die zeitliche Befristung wird immerhin Parlament und Regierung zu einer Beschleunigung der Budgetfeststellung drängen. Solange hinter der Ermächtigung zu provisorischen Zwölfteln ein einwandfreies und machtvoll parlamentarisches Regierungssystem mit der entsprechenden persönlichen Verantwortung der einzelnen Regierungsstellen steht, kann es politisch und finanziell verantwortet werden. Es ist denn auch die Regelung, wie sie in den meisten Ländern anerkannt wird (Frankreich, Italien, Belgien).

Die Abschlagsvotierungen sind in der Praxis nur unter den ganz speziellen englischen Verhältnissen bekannt (*votes on account*)¹⁸³. Sie wären auch in den andern Ländern möglich. Ihr Prinzip ist, für die einzelnen Verwaltungsstellen, je nach Bedarf, Kredite zu bewilligen, die bis zur Feststellung des Budgets ausreichen und die ausschließlich für Aufgaben gelten, denen das Parlament bereits zugestimmt hat. Neuartige Ausgaben können hier

¹⁸² Z. B. in Frankreich, siehe Jèze, G., a. a. O., S. 163.

¹⁸³ Vgl. Jèze, G., a. a. O., S. 160.

nur durch das Budget bewilligt werden. Politisch kann gegen die Abschlagsvotierungen nichts eingewendet werden, doch sind sie viel zu kompliziert und belasten die Sessionszeit eines Parlamentes allzu stark.

Auch in Bezug auf die „Vorherigkeit“ müssen die speziellen Verhältnisse des schweizerischen Regierungssystems in Betracht gezogen werden. Bestimmungen für eine Übergangslösung bei einer Budgetverspätung finden sich in der eidgenössischen Gesetzgebung allerdings keine. Doch ist vorerst einmal festzustellen, daß eine verspätete Budgetfeststellung in der Eidgenossenschaft äußerst selten und schon lange nicht mehr vorgekommen ist. Wenn sie vorkommt, so hat es sich immer nur um Verspätungen wegen äußerer Umstände und nicht wegen politischer Gründe, d. h. einer Budgetverweigerung, gehandelt. 1872 und 1874 konnten infolge der Verfassungsrevision die Voranschläge nicht rechtzeitig festgestellt werden. Beide Male half sich die Bundesversammlung mit einem allgemeinen Ermächtigungsbeschluß: Der Bundesrat erhielt auf den Beginn des neuen Rechnungsjahres die Anweisung, sich bei seiner Amtsführung an die Ansätze des vorliegenden Budgetentwurfes zu halten. Infolge der veränderten Verhältnisse der Nachkriegszeit, vor allem wegen Änderungen im Militärwesen und in der Abteilung für Auswärtiges, war es dann nochmals für 1919, 1921, 1922 und zum letzten Mal 1926 der Bundesverfassung nicht möglich, das Budget in der vorgeschriebenen Zeit durchzuberaten. Als Übergangslösung wurde wiederum ein allgemeiner Ermächtigungsbeschluß gefaßt, diesmal aber in dem Sinne, daß bis zur Feststellung die Ansätze des jeweils vorangegangenen Budgets Gültigkeit haben sollten. So lautete z. B. der Übergangsbeschluß für 1926: „Der Bundesrat wird ermächtigt, im Rahmen der für den Voranschlag 1925 geltenden Ansätze die laufenden Ausgaben für das Jahr 1926 zu bestreiten, bis der Voranschlag für das Jahr 1926 von den gesetzgebenden Räten genehmigt sein wird“¹⁸⁴.

Wir sehen also, daß in der Schweiz als Übergangslösung gerade die politisch und finanziell bedenkliche, allgemeine Ermächtigung gewählt wurde. Doch bedeutet diese Lösung die einfachste, und sie bildet für die so ausgesprochene politische Vormachtstellung der Bundesversammlung keine Gefahr, da eben der schweizerischen Budgetfeststellung das politische Motiv fehlt. Der Bundesrat wird sich strikte an den Willen der Bundesversammlung halten, und da er es ist, der bei Meinungsverschiedenheiten nachgeben muß, wird er auch immer versuchen, nach dem voraussichtlichen Willen der Bundesversammlung zu handeln. In der Eidgenossenschaft besteht nun aber die Pflicht und das Recht des Bundesrates, Einnahmen und Ausgaben vorzunehmen, kraft Verfassung und besonderer Gesetze, für die das Budget lediglich die sie detaillierende Weisung,

¹⁸⁴ Bundesbeschluß vom 23. 12. 1925, BBl. 1925, Bd. III, S. 745.

resp. Zahlungsermächtigung darstellt. Das Budgetrecht der Bundesversammlung besteht deshalb nur im Recht der Detaillierung¹⁸⁵, und seine Wirkung bezieht sich einzig auf das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Fehlt nun aber diese detaillierte Weisung, so wird der Bundesrat nicht in seiner Amtsführung eingestellt, sondern er hat seine Pflicht, den Vollzug der Gesetze eben ohne eine solche, d. h. nach eigenem Ermessen und auf eigene Verantwortung zu erfüllen. Ein Übergangsbeschluß erfolgt deshalb in der Schweiz nur, um den Bundesrat zum voraus von der Verantwortung zu entlasten und vor allem, um der formellen Forderung der Visakontrolle zu genügen. Diese darf nur Zahlungsanweisungen visieren, die sich auf einen Budgetkredit oder auf einen speziellen Vorschußbeschluß des Bundesrates stützen können¹⁸⁶. Um nun den Bundesrat von den vielen notwendig werdenden Vorschußbeschlüssen zu befreien, ist es einfacher, durch den Parlamentsbeschluß einer allgemeinen Ermächtigung die Visumskontrolle auf ein provisorisches Budget zu verweisen. Solange es nur um die formelle Bedeutung geht, spielt es jedoch keine Rolle, ob für die Übergangslösung eine allgemeine oder eine teilweise Ermächtigung gewählt wird.

Auch wenn das Budget als solches rechtzeitig festgestellt worden ist, kann sich das Problem der Vorherigkeit gleichwohl ergeben. Es kann sich im Verlaufe der Rechnungsperiode herausstellen, daß infolge einer unvorhergesehenen Entwicklung gewisse Kredite erhöht oder neue Kredite gewährt werden müssen. Die nun notwendigen Nachtragskredite entsprechen jedoch dem Vorherigkeitsprinzip nicht. Dabei ist allerdings vorerst zu untersuchen, ob die neuen Bedürfnisse sich nicht bis zum nächsten Budget aufschieben lassen. Erst wenn dies nicht ohne wirtschaftliche und politische Nachteile möglich ist, darf zu Nachtragskrediten Zuflucht genommen werden.

Die Nachtragskredite bedeuten eine Ergänzung des Budgets, denn sie wahren den Grundsatz der Budgetvollständigkeit. Gleichzeitig sollen durch sie Kreditüberschreitungen und dadurch die Verletzung der Budgetspezialität vermieden werden. Da die Bewilligung einer Ausgabe durch einen Nachtragskredit grundsätzlich vorgängig ihrer Ausführung zu geschehen hat, wird in weiterem Sinne auch das Prinzip der Vorherigkeit gewährleistet. Oft werden allerdings auch Kreditüberschreitungen durch sogenannte Nachtragskredite nachträglich legitimiert, doch gehört dieser Fall in das Kapitel der quantitativen Spezialität¹⁸⁷.

Da die Nachtragskredite materiell einen Teil des Budgets darstellen, sollten für sie die gleichen Regeln gelten wie für das eigentliche Budget. Nun wurden und werden sie aber immer wieder als ein Hintertürchen für die Aufnahme unbeliebter Kredite ins Budget

¹⁸⁵ Pesch, F., a. a. O., S. 152.

¹⁸⁶ Regulativ für die eidg. Finanzkontrolle vom 2. April 1927, Art. 4.

¹⁸⁷ Siehe w. u. S. 111 ff.

verwendet, da sie in der Regel vom Parlament mit verminderter Aufmerksamkeit schnell zwischen zwei Geschäften erledigt werden. Neben dieser politischen Bedeutung erweisen sie sich aber auch als ein finanzwirtschaftliches Problem, weil sie sehr oft das finanzielle Gleichgewicht des Budgets in Gefahr bringen. Da die Nachtragskredite nun aber nicht vermieden werden können, muß versucht werden, ihren Gefahren vorzubeugen, d. h. ihre budgetmäßige Veranschlagung zu gewährleisten. Allerdings wird es nicht möglich sein, für jedes einzelne neue Bedürfnis bei seinem Akutwerden eine spezielle Budget-, resp. Nachtragskreditdebatte abzuhalten, da die Zeit der Parlamente nicht dazu ausreichen würde und vor allem, weil nicht alle Parlamente in Permanenz tagen. Die Umstände verlangen deshalb eine zeitliche Zusammenfassung der Nachtragskredite, damit sie in einer dafür reservierten Debatte zusammen diskutiert und bewilligt werden können.

Rein budgetmäßig wäre die Feststellung eines neuen rektifizierten Budgets das Beste, doch würde auch hier der Zeitfaktor ein Hindernis bilden. Ein „Rektifikationsbudget“ würde den Wert des ersten, ursprünglichen Budgets herabsetzen, da dieses dann vom Parlament nicht mehr mit der gleichen Gewissenhaftigkeit festgestellt würde.

Dem Rektifikationsbudget praktisch überlegen ist das Nachtragsbudget, obwohl es budgetmäßig nicht ganz einwandfrei ist: es verstößt gegen den Grundsatz der Einheit und fördert auch nicht gerade die Klarheit. Im Nachtragsbudget werden nur die neuen Kredite aufgenommen, doch muß auch hier, wie in jedem Budget, das Gleichgewicht berücksichtigt, d. h. es müssen auch die entsprechenden Maßnahmen auf der Einnahmenseite vorgesehen werden. Daß den Beratungen des Nachtragsbudgets die gleiche Sorgfalt gewidmet werden soll wie der allgemeinen Budgetdebatte, kann nur immer wieder postuliert, aber nicht reglementiert werden; denn es ist der rein subjektive Faktor des Willens der Abgeordneten, der hier ausschlaggebend ist.

Auch in der Schweiz finden wir die heute allgemein anerkannte Praxis der Nachtragsbudgets. Gewiß wird der Bundesrat für geringfügige Mehrbedürfnisse keine Nachtragskredite feststellen lassen, zudem er ja im Budget bei vielen Dienststellen über kleine Beträge für „Unvorhergesehenes“ und „Verschiedenes“ verfügt. Werden jedoch durch ein neues Bundesgesetz oder einen neuen Bundesbeschluß neue Ausgaben angeordnet, oder erweisen sich wegen der veränderten Verhältnisse größere Krediterhöhungen als unumgänglich, so wird der Bundesrat die dafür notwendigen Nachtragskredite anfordern müssen, um das Budget den neuen Tatsachen anzupassen. Im Jahre 1947 betrugen die Nachtragskredite z. B. 13,4 % aller budgetierten Ausgaben¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Vgl. Schweiz. Finanzjahrbuch 1948, Bern 1949, S. 88.

In der Eidgenossenschaft werden die Nachtragskreditbegehren in zwei Serien gesammelt und vom Bundesrat in gleicher Weise wie die Veranschlagungen des Voranschlages dem Parlament jeweils auf die Juni- und die Dezembersession in einer Botschaft zur Feststellung unterbreitet. Die Botschaft enthält aber auch die Erläuterungen zu den Nachtragskreditbegehren. Über dieses Verfahren fehlt jedoch eine ausdrückliche Regelung. Immerhin kann gesagt werden, daß dabei die Rechte des Parlamentes in jeder Beziehung gewahrt bleiben und der Bundesrat das Prinzip anerkennt, daß die Bewilligung jeder Ausgabe vorgängig ihrer Ausführung zu geschehen habe.

Als Nachtragskredite werden allerdings auch solche bezeichnet, die ihrer Entstehung nach keine sind: nämlich die eigentlichen Kreditüberschreitungen, d. h. solche ohne vorhergehende Bewilligung, die aber durch die nachträglich ausgesprochene Anerkennung der Bundesversammlung zu Nachtragskrediten gestempelt wurden. Doch fallen solche Kreditüberschreitungen unter die Betrachtungen der Budgetspezialität ¹⁸⁹.

c) Der Grundsatz der Spezialität

Der Grundsatz der Budgetspezialität verlangt, daß Einnahmen und Ausgaben sich an die durch das Budget getroffene Detaillierung oder Spezialisierung, sowohl nach Zweck, als auch nach Maß, halten. Die Spezialität bedeutet also gewissermaßen die rechtliche Fassung des formalen Begriffs der Spezialisierung ¹⁹⁰, denn durch die Spezialisierung werden die Budgetbeträge nach ihren einzelnen besonderen Zweckbestimmungen angeführt, um nun auf Grund der Spezialität die Verwaltung an diese besonderen Zwecke zu binden.

Der Grundsatz der Budgetspezialität ist für die Wirksamkeit der Budgetgestaltung einer der bedeutsamsten. Ohne Spezialität werden die Aufgaben des Budgets in Frage gestellt, denn ein Plan, der nicht befolgt wird, verliert jede Bedeutung. Mag ein Budget noch so genau und vollständig sein, wenn seinen Veranschlagungen nicht nachgelebt wird, so tritt an die Stelle einer rationalen Haushaltsführung eine willkürliche; ebenso verliert das Budget seine politische Funktion, d. h. die Möglichkeit der Lenkung oder Beeinflussung der Verwaltung durch die Legislative via Budget fällt weg.

Für die nähere Betrachtung der Spezialität wollen wir den Einnahmenvoranschlag beiseite lassen, da in den meisten Fällen die Einnahmespezialität kaum noch durch das Budget, sondern durch Spezialgesetze begründet wird. Der Ursprung des Budgets liegt wohl in der Behandlung der Einnahmen. Aber gerade wegen ihrer

¹⁸⁹ Siehe w. u. S. 114 f.

¹⁹⁰ Siehe w. o. S. 89.

Bedeutung, die sich für den Einzelnen in Form von Steuern und Abgaben fühlbar macht, wurde dieser Bereich des staatlichen Haushaltes immer mehr durch Spezialgesetze umschrieben. Damit hat sich die eigentliche Bedeutung des Budgets allgemein der Ausgaben-seite zugewendet. Immerhin kommt es noch vor, daß eine Steuer erst nach ihrer budgetären Feststellung durch das Parlament erhoben werden darf und daß sie von der Verwaltung dann gemäß dem Ansatz des Budgets eingezogen werden muß, wie dies z. B. in England der Fall ist ¹⁹¹. In der Regel stellen die Einnahmenveranschlagungen lediglich finanzielle Schätzungen dar, die für Verwaltung und Parlament bei der Ausgabenbemessung begleitend sein sollten. Es kommt ihnen deshalb nur eine moralische Verpflichtung zu, die veranschlagten Beträge auch wirklich zu erreichen. Ganz besonders in der Eidgenossenschaft ist nun das Einnahmehbudget nichts anderes als ein Wegweiser für die Ausgaben, und seine Feststellung bedeutet einzig eine Kontrolle auf Genauigkeit und Vollständigkeit. Seine Einstellung in den Voranschlag erfolgt also aus rein rechnungsmäßigen Gründen, während ihm jede politische und juristische Bedeutung fehlt. In dieser Arbeit soll deshalb lediglich die Spezialität des Ausgabenvoranschlages betrachtet werden.

In der einleitenden Definition haben wir festgestellt, daß sich die Spezialität der Budgetveranschlagungen sowohl nach Zweck als auch nach Maß oder, anders ausgedrückt, nach Qualität und Quantität richtet. Wir können deshalb auch von einer qualitativen und von einer quantitativen Spezialität sprechen.

aa) Die qualitative Spezialität

Die qualitative Spezialität würde dann aussagen, daß die einzelnen Ausgabeposten nicht nach freiem Ermessen, sondern nur für den für sie bestimmten Zweck ausgegeben werden dürfen. Wenn man sich bewußt ist, daß es selten einen Verwaltungsakt gibt, der nicht eine Ausgabe nach sich zieht, muß es sofort klar werden, daß die qualitative Spezialität die politische Forderung des parlamentarischen Systems ist. Wenn auch das politische Programm in der Regel von der Regierung vorgeschlagen wird, so unterliegt doch jede Politik letztlich der Kontrolle des Parlamentes, da es kraft seiner letzten Verantwortlichkeit u. a. auch die letzte Entscheidung für alle Ausgaben hat. Gewiß sind es die im Parlament vertretenen politischen Kräfte, die die Politik bestimmen, doch zum Ausdruck kommt diese Politik dann in den vom Parlament im Budget festgestellten Mitteln; und was das wichtigste ist: Wirklichkeit kann diese Politik erst bei der zweckbestimmten Verwendung dieser Mittel werden. Die qualitative Spezialität, die nun eben verlangt,

¹⁹¹ Z. B. income-tax und tea-duty.

daß die Mittel in Übereinstimmung mit den Entscheidungen des Parlamentes verausgabt werden, kann deshalb als die Trägerin der politischen Bedeutung des Budgets bezeichnet werden. Finanzwirtschaftlich kommt ihr dagegen keine besondere Bedeutung zu, da eine Abweichung von der qualitativen Spezialität lediglich zu einer Mittelverschiebung innerhalb des Staatshaushaltes führt und so keine Mehrbelastung zur Folge hätte.

Für die Erfüllung der qualitativen Spezialität können verschiedene Voraussetzungen angeführt werden.

Eine erste Voraussetzung ist, daß die für die einzelnen Zwecke zu verwendenden Mittel auch einwandfrei spezialisiert sind, wobei vor allem der Grad der Spezialisierung für die Spezialität von Bedeutung sein kann¹⁹². Je stärker spezialisiert wird, umso schwieriger wird sich das Einhalten der Spezialität erweisen. Der Grundsatz der qualitativen Spezialität entspringt dem verfassungsmäßigen Wunsch des Parlamentes, eine genaue Kontrolle der öffentlichen Ausgaben auszuüben; doch muß sich dabei die Spezialität mit dem guten Funktionieren der öffentlichen Verwaltung vereinbaren lassen, und dies kann sie nur, wenn ihr die richtige Spezialisierung zu Grunde liegt. Bei einer z. B. von einem selbstbewußten und autoritären Parlament ausgehenden übermäßigen Detaillierung wird für die Verwaltung das Budget vom allgemeinen Verwaltungsplan zu einer rein technischen Vorschrift werden, die den einzelnen Verwaltungsstellen jede Initiative für eine bessere Organisation ihrer Arbeit nimmt und so die Verwaltung nur hemmen und schwerfällig machen wird. Es wird so der Regierung gewissermaßen ihre Verwaltungsbefugnis eingeschränkt, ja im extremen Fall wird ihr die Verwaltung entzogen, da diese vom Parlament übernommen wird. Je mehr nun aber unter den neuen Verhältnissen auch allgemeine wirtschaftliche Fakten ins staatliche Budget einbezogen werden, ist eine initiative und bewegliche Verwaltung von Nöten, die sich den wirtschaftlichen Gegebenheiten anpassen kann, ohne daß sie gleich die Spezialität verletzt oder sonst zur Passivität verurteilt wird. Dies ist aber nur möglich, wenn die Spezialität auf einer nicht zu stark ins einzelne gehenden Detaillierung beruht¹⁹³. Da die Spezialität der Budgetveranschlagungen schon wegen der politischen Bedeutung auch weiterhin eingehalten werden muß, wird die größere Beweglichkeit der Verwaltung über die Anpassung des Spezialisierungsgrades verwirklicht werden müssen. Wie schon beim Klarheitsprinzip darauf hingewiesen wurde, wird ein solches Vorgehen auch die Budgetklarheit und die Übersichtlichkeit eher fördern als beeinträchtigen. Doch muß man sich dabei stets be-

¹⁹² Vgl. auch w. u. S. 89.

¹⁹³ Vgl. z. B. Hervieu, Pierre: *L'évolution actuelle des institutions budgétaires en France*, in: *Rapport général*, a. a. O., S. 34 f.

wußt bleiben, daß, je allgemeiner der Verwendungszweck, desto schwächer das Budgetrecht der Legislative wird.

Sinn hat die Forderung der Spezialität aber nur, wenn es möglich ist, ihre Einhaltung zu kontrollieren. Eine zweite Voraussetzung ist deshalb ein gut ausgebauter Kontrollapparat, der es gestattet, festzustellen, ob die Kredite entsprechend den Wünschen des Parlamentes verwendet werden. Dazu braucht es zunächst eine Rechnungsablegung mit nachträglicher parlamentarischer Prüfung, ohne die ein Budget eine nutzlose Maßnahme wäre. Überhaupt ist eine budgetmäßige Haushaltsführung erst vollständig mit der Prüfung auf Übereinstimmung von Budget und der am Ende der Budgetperiode vorgelegten Haushaltsrechnung. Da die Wirkung der Rechnungskontrolle nun aber erst nach vollendeter Tatsache eintritt, sie also nur Fehler feststellen, aber nicht verhindern kann, stellt sie lediglich eine politische Kontrolle dar. Nötig ist aber auch eine Kontrolle, die es ermöglicht, die budgetmäßige Verwendung der Kredite bei ihrer Verausgabung zu überwachen. Hierzu braucht es nun ein spezielles, in der Regel von der Verwaltung unabhängiges Organ, das den Zahlungsverkehr der Verwaltung kontrolliert. Eine Notwendigkeit, die in allen Staaten anerkannt wird. Die Verwirklichung ist verschieden; sie geschieht etwa durch einen sogenannten Rechnungshof¹⁹⁴ oder durch die parlamentarische Finanzkommission.

Damit es nicht beim Verlangen bleibt, daß die Verwaltung die Kredite gemäß den Absichten des Parlamentes verwende, ist eine dritte Voraussetzung für die Einhaltung der Spezialität zu erfüllen. Sie betrifft die rechtlichen Mittel, die es erlauben, gegen willkürliche Abweichungen vorzugehen. So wird denn auch in den meisten Ländern die Forderung der Budgetspezialität in die Gesetzgebung aufgenommen. Man kann dann im Gegensatz zur politischen auch von einer juristischen Spezialität sprechen, die durch die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Verwaltungsbeamten gestützt wird.

Obwohl die zentrale Bedeutung der qualitativen Spezialität für das Budget ohne weiteres klar ist und auch allgemein akzeptiert wird, zeigt es sich, daß immer wieder versucht wird, die Spezialität zu durchbrechen. In der Regel sind es die Versuche der Verwaltung, sich der strengen Bindung der Spezialität zu entziehen, die zu Abweichungen führen. Gewiß kann hier die die Spezialität bestimmende Spezialisierung etwas gelockert werden, um solche Abweichungen vom Prinzip zu vermeiden, wie schon weiter oben angeführt worden ist. Die politische Notwendigkeit der qualitativen Spezialität würde — und muß — dabei auf jeden Fall unbestritten bleiben. Allerdings wird sich dann die finanzwirtschaftliche Frage stellen: Wird bei einem größeren Detaillierungsspielraum nicht eine

¹⁹⁴ Vgl. Stengel und Winzerling: Rechnungsprüfung und Rechnungshof, in: Hdw.buch der Staatswissenschaften, a. a. O., Bd. 6, S. 1173 ff.

Verschwendung von öffentlichen Mitteln erleichtert, und wäre es nicht besser, bei der starken Spezialisierung zu bleiben, dafür aber der Verwaltung einen „Beweglichkeitsfonds“ zu bewilligen oder gewisse Virements, d. h. sachliche Kreditübertragungen zu erlauben? Ein Kredit aber, der für einen allgemeinen Fonds spezialisiert wird, bedeutet nun die Aufhebung der Spezialität für die dazu bestimmten Mittel, da diese eben „allgemein“ verwendet werden dürfen, ohne daß dabei Verschwendungen oder unnötige Ausgaben verhindert werden können. Daß solche Kredite nun auch die Spezialität der genau spezialisierten Kredite vor allem in quantitativer Hinsicht gefährden, ist offensichtlich. Mit der Bewilligung von allgemeinen Krediten verzichtet ein Parlament auf sein wichtigstes Mittel zur Kontrolle und Beeinflussung der Verwaltung. Solche Kredite sind deshalb abzulehnen. Zudem verstoßen sie auch gegen das Prinzip der Budgetklarheit.

Auch die Spezialität, verbunden mit gewissen Virements, ist sehr problematisch. Die Regierung könnte zwar die Einsparung, die sie bei einem Budgetposten gemacht hat, in legaler Weise für einen andern Zweck verwenden. Dieser Umstand würde den Sparwillen der Verwaltung sicher fördern. Aber nur in dem Sinne, daß an einzelnen Orten gespart, an anderen aber mehr ausgegeben wird, sodaß effektiv nichts gespart würde, d. h. daß sich amrechnungsmäßigen Ergebnis des Budgets nichts ändern würde. In der Regel kann man überhaupt nicht von „Einsparungen“ reden. „Einsparungen“ sind meistens bloße Minderausgaben, die durch Bedingungen erzielt werden, welche sich günstiger gestaltet haben, als bei der Budgetierung angenommen wurde. Eigentliche Einsparungen sind nur solche Minderausgaben, die durch bewußte Sparmaßnahmen der Verwaltung zustande kommen. Nur diese eigentlichen Einsparungen könnten die Regierung zu Virements moralisch berechtigen. Aber da keine Gewähr vorhanden ist, daß die Einsparungen wirtschaftlich verwendet und nicht verschleudert werden, so sind Virements auch in diesem Falle vom finanzwirtschaftlichen Standpunkt aus in Frage zu stellen. Vom politischen Standpunkt aus sind sie überhaupt zu verwerfen. Denn es wird mit den Virements die mit der Spezialität angestrebte Kontrolle der Verwaltungshandlungen doch zu stark verwässert, da die Übertragungsbefugnis der Verwaltung doch Anlaß zur mißbräuchlichen, d. h. vom Parlament nicht gewünschten Verwendung von Budgetkrediten Anlaß geben könnte. Daß deshalb Virements heute weitgehend untersagt sind, entspricht den Bedingungen einer einwandfreien Budgetgestaltung. Immerhin kann kleinen Ausnahmen bei Budgetrubriken, die in einer engen sachlichen Beziehung zueinander stehen, zugestimmt werden, wenn sie das ausdrückliche Einverständnis der Legislative finden. Gewiß kann so durch die Anerkennung des Vorbehaltes von Virements durch das Parlament, bei solchen eng verbundenen Sachgruppen, die Hemmung der Verwaltung ein-

geschränkt, resp. ihre Beweglichkeit gefördert werden. Denn gerade dadurch wird die weiter oben postulierte Erweiterung des Detaillierungsspielraums erreicht, ohne daß dabei die finanzwirtschaftlichen Nachteile einer allgemeinen Erweiterung der Spezialisierung — Möglichkeit der Verschwendung, resp. unrationale Verwendung von öffentlichen Mitteln — in Kauf genommen werden müssen.

In gewissem Sinne können dann als weitere, durchaus legale Art von Virements Nachtragskredite bezeichnet werden, die auf Grund einer im Verlauf der Budgetperiode erzielten Einsparung vom Parlament bewilligt werden. Dieses Vorgehen ist nicht nur finanzwirtschaftlich einwandfrei; es gewährleistet auch die politischen Rechte der Legislative. Gleichzeitig erlaubt es der Verwaltung, trotz weitgehender Spezialisierung und vollkommener Spezialität, sich durch das Mittel der Nachtragskredite eine gewisse Beweglichkeit zu verschaffen, d. h. Unvorhergesehenem zu begegnen.

Die Praxis der Spezialität ist natürlich eng mit den politischen Verhältnissen eines Landes verbunden; dabei wird sie sich besonders nach der Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament richten müssen.

In der Eidgenossenschaft haben wir eine sehr weitgehende Unterordnung des Bundesrates unter die Bundesversammlung, sodaß im Hinblick auf die Ausübung ihrer Vorrechte für die schweizerische Legislative bei der Budgetgestaltung eine weitgehende Spezialisierung der Verwendungszwecke und die qualitative Spezialität der dafür bewilligten Mittel unerlässlich ist. Dies obwohl in der Schweiz der Legislative noch andere Mittel als der Voranschlag zur Verfügung stehen, um gegenüber der Exekutive die politische Vormachtstellung zu behaupten. Doch auch in der Eidgenossenschaft bedeutet das Budget für das Parlament die beste Gelegenheit, die Verwaltung zu kontrollieren. In gleicher Weise dient ein detaillierter, an die qualitative Spezialität gebundener Voranschlag dem Bundesrat als Kontrolle gegenüber den untergeordneten Verwaltungsstellen, d. h. also als Selbstkontrolle der Verwaltung.

Was die Voraussetzungen der qualitativen Spezialität in der Schweiz anbetrifft, kann in Bezug der Art der Spezialisierung auf die Darlegungen bei der Budgetklarheit verwiesen werden¹⁹⁵. Im Folgenden wollen wir nun auf die rechtlichen Voraussetzungen und die davon abhängigen Kontrollmöglichkeiten eingehen.

Wie fast in allen Ländern stellt auch die schweizerische Gesetzgebung fest, daß Virements unstatthaft sind¹⁹⁶. Damit wird gesagt, daß die durch den eidgenössischen Voranschlag getroffenen Zweckbestimmungen der einzelnen Kredite verbindlich sind. So verfügt auch der Bundesrat als Haupt der durch die Spezialität in erster

¹⁹⁵ Siehe w. o. S. 86 ff.

¹⁹⁶ Regulativ für die eidg. Finanzkontrolle vom 24. 2. 1903, Art. 6.

Linie betroffenen Bundesverwaltung: „Die nicht bestimmungsge-
mäßige Verwendung von Krediten ist untersagt“¹⁹⁷, und im Budget
1948 beim Rückblick „Ein Jahrhundert Budgetpolitik des Bundes“
wurde erklärt, „daß nicht nur die Gesamtkredite der Hauptrubriken
verbindlich sein sollen; der Bundesrat sei nach reiflicher Überlegung
dazu gekommen, Übertragungen von einer Unterrubrik auf die
andere nicht mehr zu gestatten. Diese strenge Auffassung hat dazu
beigetragen, daß dem Voranschlag, obschon ihm keine Gesetzes-
kraft zukommt, der Charakter einer klaren und verbindlichen Ver-
waltungsnorm zum Zwecke der Selbstkontrolle und im Dienst des
gesamten Finanzgebarens durch das Volk und seine Vertreter er-
halten blieb“¹⁹⁸.

Nicht nur die Spezialität selbst, sondern auch ihre Kontrolle wird
in der eidgenössischen Gesetzgebung berücksichtigt. Auf Grund
von Art. 85, Abs. 11 der Bundesverfassung hat die Bundesversamm-
lung die Staatsrechnung zu genehmigen, was praktisch heißt: sie hat
zu prüfen, ob gemäß dem Budget verwaltet worden ist. Diese Auf-
gabe delegiert sie allerdings weitgehend ihrer Finanzkommission,
resp. deren Finanzdelegation, denen ein sehr weitgehendes finan-
zielles Prüfungsrecht innerhalb der einzelnen Verwaltungsstellen
zukommt¹⁹⁹. Auch die Kontrolle durch die Verwaltung selbst wird
in der Gesetzgebung geregelt²⁰⁰, und zwar durch die Einsetzung
der dem Finanzdepartement unterstehenden Finanzkontrolle, die
monatlich zu überprüfen hat, ob die Ausgaben gemäß den Weisun-
gen der Budgetkredite erfolgten. Zudem übt sie gewissermaßen
auch eine vorgängige Kontrolle aus, indem sie sämtliche Zahlungs-
anweisungen visieren muß und dabei feststellen kann, ob diese dem
ihnen zu Grunde liegenden Budgetkredit entsprechen. Auf diese
Weise kann die Verletzung der Spezialität nicht nur festgestellt,
sondern sogar verhindert werden. Diese Art der Kontrolle ist zwar
politisch nicht ganz einwandfrei, da sie ja vom Finanzdepartement,
also von der Verwaltung selbst, abhängig ist; dies ist aber bei den
politischen Verhältnissen in der Schweiz nicht von großer Bedeu-
tung.

bb) Die quantitative Spezialität

Die quantitative Spezialität verlangt, daß keine Ausgabe ohne
den entsprechenden im Budget eingestellten Kredit oder über den
durch das Budget dafür bewilligten Betrag hinaus eingegangen

¹⁹⁷ Verordnung über den Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst in der
Bundesverwaltung vom 29. 6. 1945, Art. 4 "".

¹⁹⁸ Budgetbotschaft 1948, S. 4.

¹⁹⁹ Siehe Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen National-,
Stände- und Bundesrat vom 9. 10. 1922, Art. 24—27.

²⁰⁰ Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle vom 24. 2. 1903, abge-
ändert vom 2. 4. 1927.

werde. Im Gegensatz zur qualitativen Spezialität stellt sie eine vorwiegend finanzwirtschaftliche Forderung dar. Sie versucht in erster Linie, das Entstehen eines Budgetungleichgewichts durch außerplanmäßige Ausgaben oder Kreditüberschreitungen zu verhindern; denn diese würden bei Aufrechterhaltung der qualitativen Spezialität unfehlbar zu einem Ausgabenüberschuß führen. Das Eingehen von außerplanmäßigen Ausgaben oder die Überschreitung von Krediten würde aber auch seine politischen Konsequenzen haben, da die Verwaltung dann eben dem Parlament voraussichtlich nicht genehme Ausgaben auf diese Weise, gewissermaßen selbständig, vornehmen kann, ohne daß sie dabei die qualitative Spezialität zu verletzen braucht. Die Verwaltung muß deshalb für Überschreitungen der für die einzelnen Zwecke bewilligten Kredite haftbar gemacht werden, „sofern es sich nicht um Posten handelt, die nach dem Anfall sich richten (z. B. laufende Kosten bei Gebäuden)“ ²⁰¹.

Unser Grundsatz der quantitativen Spezialität besagt also, daß Mehrausgaben über das Budget hinaus nicht statthaft sind. Bedeuten nun aber Minderausgaben nicht auch eine Abweichung von der quantitativen Spezialität? Gewiß kann eine durch das Parlament festgestellte Ausgabenveranschlagung den festen Auftrag bedeuten, diesen Betrag auch auszugeben, da dadurch ein ganz bestimmtes Ziel erreicht werden soll. Eine Verminderung einer solchen Ausgabe kann nun aber den vom Parlament gewünschten Effekt herabsetzen oder zunichte machen und so eine Abweichung von seinem Willen darstellen. Damit würde sie auch die politische Bedeutung des Budgets beeinträchtigen. In den meisten Fällen werden jedoch bei den auch heute noch immer unvollkommenen Veranschlagungsmethoden die Ausgabenveranschlagungen nur Höchstbeträge darstellen, die für die betreffenden Zwecke ausgegeben werden dürfen. Es wäre vom finanzwirtschaftlichen Standpunkt aus völlig sinnlos, Ausgabenkredite in der budgetierten Höhe auszugeben, obgleich infolge veränderter Umstände, z. B. Verbilligungen, Kostensenkungen eintreten und der gleiche Zweck mit weniger Mitteln erreicht werden kann. Ausgabenveranschlagungen, die einen festen Auftrag an die Verwaltung bedeuten, sollten vom Parlament anlässlich der Budgetverhandlungen ausdrücklich als solche bezeichnet werden. Aber auch dann würden Minderausgaben für die Regierung jedenfalls nur politische und keine rechtliche Folgen haben. Alle andern Kredite könnten dann als Höchstbeträge betrachtet werden. Bei diesen hätte die Regierung die Möglichkeit, nach eigenem Ermessen den budgetierten Kredit zu unterschreiten, ohne daß sie sich dabei dem Verdacht aussetzte, den Willen des Parlaments mißachtet zu haben.

Als Voraussetzungen gelten weitgehend die schon bei der qualitativen Spezialität genannten. So verlangt auch die quantitative

²⁰¹ Schanz, v. G., a. a. O., S. 102.

Spezialität eine eindeutige, nun allerdings zahlenmäßig klar bestimmte Spezialisierung, wobei für den Grad der Spezialisierung von den gleichen Überlegungen wie bei der qualitativen ausgegangen werden muß. Vielleicht, daß die quantitative Einhaltung eines sehr streng spezialisierten Voranschlages noch schwerer fallen wird als die qualitative. Ebenfalls müssen die nötigen Kontrollmöglichkeiten vorhanden sein, um die quantitativen Abweichungen feststellen zu können. Natürlich kann dafür der gleiche, d. h. der der qualitativen Kontrolle entsprechende Kontrollapparat eingesetzt werden. Schließlich wird es auch zur Unterstützung der quantitativen Spezialitätsforderung rechtlicher Grundlagen benötigen.

Besonders heute, bei einem stark gegen das Wirtschaftliche und Soziale hin erweiterten Aufgabenkreis des Staates — beides Gebiete, die oft rasche Entschlüsse und Maßnahmen erfordern — wird es für die Verwaltung schwer sein, sich immer strikte an die Budgetzahlen zu halten. Sogar dort, wo das Budget durch Nachtragskredite ergänzt werden kann, werden sich zwangsläufig immer wieder Kreditüberschreitungen oder außerplanmäßige Ausgaben ergeben. Es stellt sich deshalb die Frage: Welche Abweichungen können zugelassen werden, und wie kann dabei Mißbräuchen gewehrt, d. h. ein politisch und finanzwirtschaftlich möglichst einwandfreies Vorgehen gewährleistet werden?

Einer Abweichung von der quantitativen Spezialität kann nur zugestimmt werden für Ausgaben, die bei der Budgetfeststellung noch nicht vorausszusehen waren und bei denen wegen ihrer zeitlichen Dringlichkeit nicht bis zur parlamentarischen Beschlußfassung von Nachtragskreditbegehren zugewartet werden kann. Auf diese Weise soll im Sinne einer beweglicheren Verwaltung einer Regierung die Möglichkeit gegeben werden, auf eigene Verantwortung hin den Verwaltungsstellen für dringliche, unvorhergesehene Ausgaben Vorschußkredite zu bewilligen. Die Regierung hat jedoch solche unvorhergesehenen Ausgaben zu rechtfertigen, wenn sie die nachträgliche unbedingt notwendige parlamentarische Zustimmung einholt. Es dürfte hier dann eigentlich nicht, wie dies meistens der Fall ist, von Nachtragskrediten gesprochen werden, da es sich materiell lediglich um ein nachträgliches Gutheißen von Ausgaben handelt. Nachtragskredite sind sie nur insoweit, als sie ebenfalls den öffentlichen Haushalt betreffen und deshalb aus finanzwirtschaftlichen Gründen²⁰² in irgend einer Form mit dem Budget in Verbindung gebracht, d. h. in dieses aufgenommen werden müssen.

Zwar wird das nachträgliche Gutheißen für das Parlament oft nur die Anerkennung eines *fait accompli* darstellen; doch zwingt es die Regierung, sich für solche Ausgaben zu rechtfertigen. Sie über-

²⁰² Auch der Grundsatz der Vollständigkeit verlangt, daß alle Ausgaben des Staates im Budget enthalten sein müssen.

nimmt in gewissem Sinne die politische Funktion des Budgets, indem das Parlament seine Zustimmung auch verweigern kann und die Regierung dann die politischen Konsequenzen zu ziehen hat. Durch die nachträgliche Zustimmung wird das Parlament aber auch verpflichtet, die Deckungsmöglichkeiten zu bestimmen, d. h. es muß dabei auch das Budgetgleichgewicht in Berücksichtigung ziehen. Ist eine budgetwidrige Ausgabe gegen den ausdrücklichen Willen des Parlamentes erfolgt, so sind mit der nachträglichen parlamentarischen Anerkennungsverweigerung auch noch rechtliche Wirkungen zu verbinden. Die betreffenden Regierungs- und Verwaltungsbeamten haben sich persönlich, sowohl pekuniär, d. h. zivilrechtlich, als eventuell auch strafrechtlich zu verantworten. Auf diese Weise wird nicht nur die politische Bedeutung des Budgets gewahrt, sondern es kann auch einer finanzwirtschaftlich unrationalen Ausgabenwirtschaft vorgebeugt werden. Selbstverständlich können einmal geleistete Ausgaben nicht mehr rückgängig gemacht werden, doch schon die Möglichkeit einer nachträglichen Verweigerung zwingt die Verwaltung, auch in finanzwirtschaftlicher Hinsicht bei außer- und überplanmäßigen Ausgaben vorsichtig zu sein. Der Respekt vor dem Grundsatz der Spezialität darf immerhin nicht so weit getrieben werden, daß eine Verwaltung aus Vorsicht, d. h. aus Angst vor Verantwortung, wichtige, dringliche Ausgaben, die durchaus gerechtfertigt sind, verzögert oder gar unterläßt. Aus dieser Angst vor der übergeordneten Behörde könnte vielleicht ein größerer Schaden angerichtet werden, als durch eine unnötige Ausgabe entstanden wäre.

Das Eingehen von außerplan- und überplanmäßigen Ausgaben mit nachträglicher parlamentarischer Bewilligung wird in den meisten Ländern anerkannt. Da jedoch die Zustimmung äußerst selten oder nie verweigert wird, steht die damit verbundene politische und rechtliche Verantwortung der Verwaltung für diese eigentlich nur auf dem Papier. Die Formel der nachträglichen parlamentarischen Anerkennung verliert deshalb in der Praxis viel von ihrer Bedeutung, und so bleiben auch nachträglich bewilligte außer- und überplanmäßige Ausgaben sowohl politisch, als auch finanzwirtschaftlich problematisch.

In der Eidgenossenschaft gilt das Prinzip der quantitativen Spezialität, denn kraft seiner politischen Abhängigkeit hat der Bundesrat die Weisungen des Parlamentes zu befolgen. Im Falle des Voranschlages ist er deshalb verpflichtet, die von den eidgenössischen Räten festgestellten Budgetpositionen zu beachten²⁰³. Immerhin besteht für die Auslegung des Willens der Bundesversammlung in Bezug auf die einzelnen Ausgabeposten keine allgemeine Bestim-

²⁰³ Gemäß Art. 37 des BG über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. 3. 1914 hat die Verwaltung ihre Geschäfte im Rahmen der bestehenden Vorschriften und des jährlichen Voranschlages zu führen.

mung, sodaß der Bundesrat deshalb jeden Einzelfall gemäß dem in der Budgetberatung zum Ausdruck kommenden Willen des Parlamentes zu beurteilen hat. In der Regel gelten die Ausgabenkredite als Höchstbeträge, die der Bundesrat nicht überschreiten darf, doch ist er verpflichtet, die Kredite nur in dem Maße zu verausgaben, als es dann die wirklichen Umstände verlangen. Dies entspricht nicht nur einem sinnvollen finanzwirtschaftlichen Handeln, sondern auch dem Sinn des Budgets, das eine vernünftige Ordnung der Staatstätigkeit bezweckt. Dies könnte aber auf keinen Fall durch ein stures Festhalten an die sich als unrichtig erweisenden Veranschlagungen erreicht werden.

Der Bundesrat wird natürlich stets danach trachten, gemäß dem mutmaßlichen Willen der Bundesversammlung zu handeln. Steht nun aber hinter einer Ausgabenveranschlagung der ausdrückliche Wille des Parlamentes, daß diese Ausgabe in der festgestellten Höhe verausgabt werde, dann ist dieser Wille für den Bundesrat verbindlich.

Gemäß dem Budgetzweck einer sinnvollen Ordnung des Staatshaushaltes, ist es dem Bundesrat nicht nur unter allen Umständen verboten, bei veränderten Verhältnissen und dringlichen Umständen die nötig, ja unentbehrlich werdenden Aufwendungen zu machen, d. h. die Ausgabenkredite zu überschreiten. In vielen Fällen wird er dafür eben nicht mehr die vorherige Zustimmung der Bundesversammlung, d. h. einen Nachtragskredit einholen können, sondern zu außer- oder überplanmäßigen Ausgaben Zuflucht nehmen müssen, wenn er das öffentliche Interesse wahren will. Allerdings sind solche Abweichungen Ausnahmen, und der Bundesrat muß diese Ausgaben auf eigene Verantwortung hin machen. Doch ist diese Möglichkeit auch im Gesetz, d. h. im „Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle“ vorgesehen, wo es u. a. heißt, daß die Ausgaben des Bundes sich „entweder auf einen Budget- oder auf einen von der Bundesversammlung bewilligten Nachtragskredit oder endlich in dringlichen Fällen auf einen speziellen Vorschußkredit des Bundesrates stützen“ müssen²⁰⁴. Aber auch bei den durch den Bundesrat erfolgten Ausgabenbeschlüssen bleibt die Mitwirkung des Parlamentes nicht ganz ausgeschlossen, da „jeweils in der nächsten Session die Genehmigung der Bundesversammlung einzuholen ist“²⁰⁴. Diese sehr allgemein gehaltene Bestimmung: „in dringlichen Fällen“ wird Mißtrauen hervorrufen, doch ist der Bundesrat für jede einzelne Mehrausgabe verantwortlich, und den schweizerischen Verhältnissen entsprechend wird er sich immer nach dem mutmaßlichen Entscheid der Bundesversammlung richten. Die Verantwortlichkeit ist in der Schweiz allerdings nur eine recht-

²⁰⁴ Regulativ für die eidg. Finanzkontrolle vom 24. 2. 1903, Art. 7, abgeändert und ergänzt durch das Regulativ vom 2. 4. 1927, doch betrifft die Abänderung Art. 7 nicht.

liche, da eine sogenannte politische Verantwortlichkeit nicht bekannt ist. Gesuche an die Bundesversammlung um nachträgliche Genehmigung einer Kreditüberschreitung sind denn unseres Wissens auch noch immer bewilligt worden. Daß der Bundesrat das Prinzip der quantitativen Spezialität zu wahren trachtet, kommt z. B. in seiner „Verordnung über den Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst in der Bundesverwaltung“ zum Ausdruck. Dort verlangt er u. a., „daß die Kredite nicht überschritten werden und daß ihre Verwendung zweckmäßig und möglichst sparsam erfolgt“²⁰⁵. Da die nachträglich bewilligten Kreditüberschreitungen in den Voranschlag aufgenommen werden, d. h. in der Staatsrechnung dann als Budgetposten erscheinen, werden sie auch in der Schweiz als Nachtragskredite bezeichnet. Immerhin ist aus der Formulierung des Bewilligungsgesuches ersichtlich, daß es sich um die Bewilligung einer bereits vollzogenen Kreditüberschreitung handelt und nicht um die vorhergehende Bewilligung eines eigentlichen Nachtragskredites. So heißt es z. B. in einer solchen Nachtragskreditbotschaft: „Für dringliche Ausgaben sind von uns unter Vorbehalt ihrer Genehmigung Vorschüsse bewilligt worden“²⁰⁶.

Die Kontrolle der quantitativen Spezialität erfolgt ebenfalls und in gleicher Weise wie bei der qualitativen durch das Parlament selbst oder dessen Finanzkommission, resp. deren Finanzdelegation und der eidgenössischen Finanzkontrolle. Für fahrlässige und pflichtwidrige Budgetabweichungen werden die Bundesratsmitglieder, ja überhaupt alle Bundesbeamten zivil- und strafrechtlich haftbar gemacht. Gemäß dem „Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten“²⁰⁷ betrifft dabei die Haftung sowohl die Person, als auch das ganze Vermögen des fehlbaren Beamten²⁰⁸.

d) Der Grundsatz der Jährlichkeit oder der zeitlichen Spezialität

Der Grundsatz der Jährlichkeit verlangt, daß die Budgetperiode eine jährliche sei, d. h. daß die Veranschlagung der einzelnen Budgetposten nur für ein Jahr erfolgt und daß diese also auf das Ende des Budgetjahres ihre Gültigkeit verlieren, sodaß sämtliche Einnahmen und Ausgaben zeitlich an die Dauer des Budgetjahres gebunden sind.

Es ist unbestritten, daß ein Voranschlag auf eine bestimmte Zeit lauten muß, da sonst überhaupt nicht von einem Haushaltplan gesprochen werden kann. Nur im zeitlichen Zusammenhang kann fest-

²⁰⁵ Verordnung vom 29. 6. 45, Art. 5.

²⁰⁶ Botschaft über die Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 1922, BBL 1922, II, S. 477.

²⁰⁷ BG vom 9. 12. 1850.

²⁰⁸ Vgl. auch Doleschal, Max, a. a. O., S. 90 f.

gestellt werden, ob der Staatshaushalt sich im Gleichgewicht befindet. Aber auch die Kontrolle der Haushaltsführung setzt eine zeitliche Bindung der Veranschlagung voraus. Problematisch kann dagegen das Zeitmaß des Budgets sein, und hier verlangt nun der Grundsatz, daß die Budgetveranschlagungen für ein Jahr gelten sollen. Das Jahr stellt nun einmal den natürlichen Rhythmus dar, der für viele Faktoren des wirtschaftlichen Lebens bestimmend ist, sodaß auch das staatliche Leben und damit auch die Haushaltsführung in sehr vielen Belangen davon abhängig ist. Des weitern ist ein Jahr auch die Zeitspanne, für die es gerade noch möglich ist, einigermaßen zutreffende Veranschlagungen zu machen, da für eine längere Periode der Unsicherheitsfaktor zu groß wird. Eine kürzere Zeitspanne dagegen würde eine erhebliche Mehrbelastung für Parlament und Verwaltung mit sich bringen, da sich das ganze Verfahren in einem kürzeren und rascheren Zyklus abspielen müßte. Das Jahr ist deshalb das gegebene Zeitmaß für den staatlichen Haushaltsplan, das sich in der Praxis im allgemeinen auch durchgesetzt hat.

Immerhin widerspricht dem Grundsatz der Jährlichkeit das in einigen Ländern²⁰⁹ bekannte System der ständigen Bewilligungen, indem bestimmte Ausgaben, wie z. B. der Schuldendienst oder gewisse Besoldungen, auf unbeschränkte Zeit bewilligt werden. Es sind Ausgaben, die dann nur informationshalber bei der Budgetberatung bekanntgegeben werden, zu denen aber die Volksvertretungen anläßlich der Budgetfeststellung nichts mehr zu sagen haben. Wohl sind auf diese Weise gewisse Budgetposten der jährlichen Budgetberatung nicht mehr unterworfen, was einen Zeitgewinn und dadurch auch eine eingehendere Beratung der übrigen Positionen ermöglicht²¹⁰; doch wird dieser Zeitgewinn praktisch nicht bedeutsam werden. Ausgaben, die in der Regel bei den ständigen Bewilligungen zu finden sind, geben auch bei der jährlichen Feststellung kaum Anlaß zu langen Beratungen. Dagegen wird die Aufteilung in ständige und periodische Bewilligungen doch die Einheit des Budgets irgendwie beeinträchtigen, und vor allem wird sich ihr politischer Nachteil dort geltend machen, wo kein enges Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Parlament besteht. Dort wird die Verwaltung den Vorteil auswerten, den ihr die ständigen Bewilligungen gewähren: sie wird ihre Abhängigkeit vom Parlament noch verringern. Denn die einmal bewilligten ständigen Ausgaben haben die Tendenz, sich auch unter veränderten Voraussetzungen zu behaupten. Sie sind von der Legislative schwieriger abzuändern, als dies bei der jährlichen parlamentarischen Budget-

²⁰⁹ Z. B. England und den Vereinigten Staaten.

²¹⁰ Im englischen Ausgabenvoranschlag für 1938, der Totalausgaben von 1034 Mill. \$ vorsah, entfielen auf die ständigen Bewilligungen (Consolidated Fund) 242 Mill. \$, vgl. Hicks, U., a. a. O., S. 36.

beratung der Fall sein würde. Die Teilung in periodische und ständige Kredite ist aber auch dort abzulehnen, wo die politischen Verhältnisse sie als gegeben erscheinen lassen. In der Schweiz z. B. werden Einnahmen und Ausgaben weitgehend durch Spezialgesetze bestimmt; zudem ist die Überordnung der Bundesversammlung über den Bundesrat so eindeutig gesichert, daß die politische Gefährlichkeit der ständigen Kredite beträchtlich vermindert wird. Dennoch behält der Grundsatz der Jährlichkeit seine Berechtigung. Durch die jährliche Erneuerung der Bewilligung wird das Interesse des Parlamentes eher wachgehalten, zu kontrollieren, ob die Ausgabensätze auch mit dem Gesetz übereinstimmen und ob die ständig wiederkehrenden Ausgaben überhaupt noch den derzeitigen Verhältnissen entsprechen.

Wenn wir uns nun, wie bei der sachlichen Spezialität, auf den Ausgabenvoranschlag beschränken, dann geht aus dem Grundsatz der Jährlichkeit weiter hervor, daß die Kredite nur während des dem Budget zu Grunde liegenden Rechnungsjahres verwendet und nicht auf die nächste Periode übertragen werden dürfen. Werden Kredite, die während des Budgetjahres nicht oder nur teilweise beansprucht worden sind, bis zu ihrer endgültigen Erschöpfung offen gelassen, ohne daß sie am Ende der Budgetperiode einer erneuten parlamentarischen Prüfung unterzogen werden müssen, dann besteht die Gefahr, daß diese Mittel für nun unzumutbar gewordene Ausgaben verwendet werden können. Da sich die Zweckmäßigkeit einer Ausgabe im Verlauf eines Jahres ändern kann, ist die erneute Prüfung in der Budgetdebatte unerlässlich, wenn Verschwendungen vermieden werden sollen. Gleichzeitig bedeutet aber das automatische Außerkrafttreten der Kreditbewilligungen am Ende der Budgetperiode, daß sich für die Beurteilung der finanziellen Lage des staatlichen Haushaltes am Ende der alten gleich wie für die Ausgangsposition der neuen Rechnungsperiode eine eindeutige und klare Situation ergibt. Es muß dann nicht damit gerechnet werden, daß sich durch die Geltendmachung alter, im Budget nicht mehr angeführter Kredite finanzielle Schwierigkeiten ergeben, die zu einer Bedrohung des Budgetgleichgewichtes führen können.

Doch auch politische Faktoren lassen sich zu Gunsten der Jährlichkeit anführen, da bei einer unbestimmten Gültigkeit der Kredite das Parlament die Bestimmung der zeitlichen Dauer für die Durchführung des Ausgabenprogramms verliert, d. h. diese dem Willen der Verwaltung überlassen muß. Politisch wird sich deshalb die Stellung des Parlamentes verstärken, wenn durch die zeitliche Beschränkung der Kredite die Verwaltung gezwungen wird, eine Ausgabenbewilligung jährlich zu erneuern.

Umgekehrt ist natürlich auch die Frage berechtigt, ob durch das Verbot der zeitlichen Kreditübertragung die Verwaltung nicht an-

geregert wird, die noch nicht beanspruchten Kredite vor ihrer Annulierung unter allen Umständen noch auszugeben, ohne dabei auf die Zweckmäßigkeit, resp. Wirtschaftlichkeit solcher Ausgaben zu achten. Es ist offenbar, daß in diesem Zusammenhang eine Verschwendung von öffentlichen Mitteln möglich ist, doch muß dies nicht unbedingt auf die Jährlichkeit der Kredite zurückgeführt werden, sondern vielmehr auf den durch keinen Grundsatz zu bannenden schlechten Willen der Verwaltung, der bei jedem System der Grund zu Verschwendungen sein kann.

Eine weitere Frage wird dem Problem der Aufgaben und Arbeiten gelten, deren Ausführung sich über mehrere Budgetperioden erstreckt und die deshalb auch zwischen den Perioden auf einen kontinuierlichen Ablauf angewiesen sind. Wird sich hier die auf Jahresende erfolgende automatische Außerkraftsetzung der Kredite nicht in Form von Unterbrechungen nachteilig auswirken? Wenn das neue Budget rechtzeitig in Kraft tritt, dann wird die Verwaltung jedoch jederzeit über die notwendigen Kredite verfügen können. Treten jedoch Unterbrechungen ein, dann liegt es nicht am Prinzip der Jährlichkeit des Budgets, sondern an der verspäteten Feststellung des neuen Voranschlags. Immerhin gibt es auch in diesem Fall Mittel, die verhindern, daß es zu Unterbrechungen kommt, wie z. B. die beim Grundsatz der Vorherigkeit genannten „vorläufigen Budgetzwölftel“.

Heute muß dem Problem der überperiodischen Aufgaben mehr Beachtung geschenkt werden. Infolge der neueren Entwicklung, vor allem im Rahmen einer zyklischen Budgetpolitik, erweist es sich immer mehr als notwendig, auf eine längere Zeit als ein Jahr zu planen. Aufgaben, wie z. B. die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung, verlangen Maßnahmen, die sich über eine längere Zeitperiode erstrecken. Die Zustimmung zu diesen Maßnahmen erfordert auch die Bereitstellung der notwendigen Mittel für die ganze Periode. Für ein solches Programm braucht die Regierung eine gewisse Bewegungsfreiheit, die in der Regel auch der Grund war, daß der Grundsatz der Jährlichkeit die Bewilligung von gewissen automatisch übertragbaren Krediten nicht hat verhindern können. Solche Abweichungen stellen wohl nur Ausnahmen dar, deren Vorteile aber ihre finanzwirtschaftlichen und politischen Nachteile selten aufwiegen. Für einmalige Bewilligungen, wie z. B. für Bauten, ließe sich eine automatische Übertragbarkeit vielleicht noch rechtfertigen, aber nicht für Aufgaben, wie z. B. die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, für die sowieso jährlich neue Kredite bewilligt werden müssen. Bei Beachtung der Jährlichkeit kann nun aber doch einer Arbeit oder Aufgabe, die sich über mehrere Budgetperioden erstreckt, zugestimmt, d. h. es kann der dafür notwendige Gesamtkredit bewilligt werden, wenn dieser dann der jährlichen Ausgabenermächtigung unterliegt. Durch die Bewilligung des Gesamtkredites erhält die Regierung die nötige Bewegungsfreiheit

für ihr Disponieren, während durch die jährliche Ausgabenermächtigung das Parlament die Kontrolle über die zeitliche Dauer des Kredites und somit über die Aufgabe, für die er bewilligt wurde, behält. Das Parlament kann auf diese Weise auch periodisch über die weitere Zweckmäßigkeit des Kredites befinden, während es sich bei der Bewilligung eines Kredites mit automatischer Übertragbarkeit seines Rechtes auf jede weitere Mitbestimmung begibt. Die Lösung des Gesamtkredites ergibt sich ohne weiteres dort, wo infolge der politischen Bedeutung, die den wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen der „neuen Politik“ beigemessen wird, diese Maßnahmen, nämlich die dazu notwendigen Kredite, durch spezielle Gesetze bewilligt werden, während es sich bei der Budgetveranschlagung dann nur um die jeweilige jährliche Ausgabenermächtigung handelt. Auf jeden Fall kann gesagt werden, daß der Grundsatz der Jährlichkeit unter diesen Voraussetzungen auch unter den heutigen Verhältnissen aufrechterhalten werden kann. Ja, gerade wegen der sehr weitgehenden politischen Bedeutung dieser neuartigen Maßnahmen sollte ein Parlament auf einer periodischen Kontrolle und Beratung bestehen, und dies ist in den meisten Ländern eben nur im Rahmen der jährlichen Budgetdebatte möglich.

Um technische Schwierigkeiten zu vermeiden, kann es möglich werden, auch Konzessionen für Abweichungen vom Prinzip der Jährlichkeit zu machen. Ausgaben für verspätet eintreffende Rechnungen z. B. könnten nach dem Grundsatz nicht mehr auf Rechnung des alten Jahres geleistet werden, da ihre Kredite auf Jahresende verfallen sind. Hier kann nun eine sogenannte Restverwaltung²¹¹ vorgesehen werden, indem z. B. die Budgetperiode wohl auf Jahresende ihren Abschluß findet, wobei es dann aber zulässig ist, bestimmte Ausgaben während den ersten Wochen der neuen Periode noch auf Rechnung des alten Jahres zu leisten. Dabei darf es sich selbstverständlich nur um solche Ausgaben handeln, die inhaltlich und ihrer Entstehung nach noch zur alten Budgetperiode gehören.

Doch kann es nun auch vorkommen, daß der einem Kredit zu Grunde liegende Zweck erst im folgenden Jahre realisiert werden kann. Zweifellos wäre es auch in diesem Falle richtig, keine Kreditübertragung vorzunehmen, sondern die Kredite für das neue Jahr so anzusetzen, daß diesem verbliebenen letztjährigen Bedarf wenn nötig in der neuen Periode entsprochen werden kann. Da aber das Budget schon sehr früh aufgestellt werden muß, und da im Zeitpunkt der Aufstellung noch nicht endgültig zu beurteilen ist, ob ein Kredit noch im laufenden Jahre beansprucht werden kann oder nicht, so muß doch irgendwie die Möglichkeit einer Übertragung bestimmter nicht beanspruchter Kredite geschaffen werden. Eine

²¹¹ Vgl. Laband, P., a. a. O., S. 546.

Übertragung solcher Kredite ist denn auch fast in allen Ländern erlaubt, doch sollte sie nur mit Zustimmung des Parlamentes erfolgen dürfen.

Daß der eidgenössische Voranschlag ein jährlicher ist, wird durch die Bundesverfassung bestimmt, die in Art. 85, Abs. 9 der Bundesversammlung die Aufgabe zuweist, den jährlichen Voranschlag festzustellen. Neben dieser allgemeinen Anerkennung der Jährlichkeit finden sich nun aber im speziellen in der eidgenössischen Gesetzgebung auch Bestimmungen, welche die mit der Jährlichkeit verbundene zeitliche Spezialität etwas mildern. Um der Verwaltung die Bereinigung ihres Rechnungswesens zu ermöglichen, sah z. B. das Finanzreglement vor, daß Zahlungen auf Rechnung des abgelaufenen Budgets noch bis zum 15. Februar des folgenden Jahres geleistet werden dürfen²¹². Die nun seit 1945 geltende „Verordnung über den Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst in der Bundesverwaltung“ verfügt allerdings nur noch: „Über die im Voranschlag und in den Nachträgen bewilligten Kredite darf nach dem vom Bundesrat jeweils festgesetzten Abschlußdatum der Rechnung nicht mehr verfügt werden“²¹³.

Während diese Verschiebung der Zahlungsermächtigung lediglich eine rein technische Maßnahme darstellt, die für den Grundsatz keine wesentliche Rolle spielt, kommt der Übertragungsmöglichkeit von Krediten in der Form von Nachtragskrediten eine grössere Bedeutung zu. Auf diese Weise wird es der Verwaltung ermöglicht, nicht beanspruchte Kredite und Kreditreste für Werke, Aktionen, Anschaffungen oder Studien, die während des Voranschlagsjahres nicht oder nur teilweise durchgeführt werden konnten, auf das nächste Jahr zu übertragen, ohne daß der Grundsatz der Jährlichkeit verletzt wird. Die Kredite sind zwar durch den Voranschlag grundsätzlich für die Dauer des Budgetjahres bewilligt worden und fallen auf Ende des Jahres außer Kraft; durch eine Nachtragskreditbewilligung entstehen sie nun zwar als neue Kredite, gültig für das folgende Budgetjahr, was praktisch aber dem Effekt einer Kreditübertragung gleichkommt. Daß es sich dabei um Kreditübertragungen und nicht um eigentliche Nachtragskredite handelt, geht aus der Formulierung der betreffenden Nachtragskreditbegehren hervor; es läßt sich aber auch aus der für die Verwaltungsstellen geltenden Bestimmung für die Anmeldung der Übertragung von nichtbeanspruchten Krediten und Kreditresten der „Verordnung über den Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst“ ableiten²¹⁴. Diese Art der Übertragung ist allerdings entsprechend

²¹² Nach dem alten Finanzreglement vom 19. 2. 1877, Art. 81 ' nur bis Ende Januar des folgenden Jahres, nach der neueren Praxis bis zum 15. Februar. Vgl. z. B. Pesch, F., a. a. O., S. 105.

²¹³ Verordnung vom 29. 6. 45, Art. 4 '.

²¹⁴ Ibidem, Art. 4 ''.

unseren Ausführungen über die Nachtragskredite in der Schweiz²¹⁵ politisch und finanzwirtschaftlich einwandfrei, da Ausgaben auf Grund zu übertragender Kredite nur nach vorangegangener Bewilligung durch das Parlament oder kraft einer vom Bundesrat ausgestellten Vorschußermächtigung geleistet werden dürfen. Umso mehr noch, als nun gemäß einem Wunsche der ständerätlichen Finanzkommission vom 19. März 1947 zur besseren Beurteilung des finanzwirtschaftlichen Gesichtspunktes des jeweiligen Budgetentwurfes schon bei dessen Vorlage bekanntgegeben wird, in welchem ungefähren Umfange Kredite übertragen werden sollen²¹⁶. Das Parlament kann deshalb schon bei der Budgetberatung die zu erwartenden Kreditübertragungen bei der Feststellung der neuen Kredite im Hinblick auf das Budgetgleichgewicht berücksichtigen.

Die schweizerische Gesetzgebung spricht nun aber noch von einer Kreditübertragung, die eigentlich gar keine ist. So führt das bereits erwähnt „Finanzreglement“ u. a. aus: „Übertragbar von einem Jahr zum andern sind nur solche Kredite, welche durch spezielle Bundesbeschlüsse bewilligt, aber nicht auf ein bestimmtes Jahr zur Verwendung angewiesen sind“²¹⁷. Diese Kredite werden nun aber nicht durch das Budget bewilligt, sondern durch einen besonderen Bundesbeschluß. Sie stellen deshalb auch nicht Budgetkredite dar. Doch nur Budgetkredite können übertragen werden, da sie zeitgebunden sind, während außerbudgetäre Kreditbewilligungen in der Regel keine Fristen kennen. Viel deutlicher als das Finanzreglement bringen dies die Richtlinien des Bundesrates für die Aufstellung der Voranschläge zum Ausdruck, wo es z. B. für das Budget 1948 heißt: „Sind durch besondere Beschlüsse Gesamtkredite bewilligt worden, so sollen nur die Teilbeträge berücksichtigt werden, die dem unabweichlichen Aufwand im Jahre 1948 entsprechen“²¹⁸. Diese Teilbeträge unterstehen dann der Budgetjährlichkeit, resp. der zeitlichen Spezialität im gleichen Sinne und im gleichen Maße wie alle übrigen Kredite des eidgenössischen Voranschlages.

e) Der Grundsatz der Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit ist eines der wesentlichen politischen Merkmale der Demokratie, sie bildet jedoch nicht unbedingt eine Voraussetzung für das Budget als solches. Wenn aber heute vom „Budget“ gesprochen wird, dann handelt es sich um den Voranschlag des modernen Staatswesens, das in der Regel auf demokratischer Grundlage aufgebaut ist, d. h. auf dem Mitbestimmungsrecht aller.

²¹⁵ Siehe w. u. S. 104 f.

²¹⁶ Budgetbotschaft 1948, S. 10.

²¹⁷ Finanzreglement vom 29. 2. 1877, Art. 81 ''.

²¹⁸ Bundesratsbeschluß vom 24. 6. 1947, Art. 4 ''.

Im Moment einer Beschränkung unserer Betrachtung auf die demokratische Staatsform muß auch für das Budget als einem Bestandteil des modernen demokratischen Staatslebens die Öffentlichkeit als ein Wesensmerkmal bezeichnet werden. Unter Budgetöffentlichkeit ist dann zu verstehen, daß sowohl der Entwurf, als auch das festgestellte Budget sowie die Rechnung publiziert und jedermann zugänglich gemacht werden sollen, daß weiter die parlamentarische Budgetberatung und -feststellung öffentlich ist, sodaß durch eine unabhängige und ungehinderte Berichterstattung das Budget zum Gegenstand der öffentlichen Kritik gemacht werden kann und darf.

In der heute vorherrschenden Staatsform der repräsentativen oder indirekten Demokratie werden die Funktionen der Staatsgewalt nicht unmittelbar durch das Volk, d. h. durch die „Öffentlichkeit“ selbst ausgeübt. Die Tätigkeit des Souveräns besteht lediglich in der Wahl der Volksvertreter. Da ist der Einzelne, wenn er das Gefühl wirklicher Demokratie haben soll, auf die Öffentlichkeit der Staatsführung und damit auch der Haushaltsführung angewiesen. Besonders wenn heute der Staat ein Maximum an wirtschaftlicher und sozialer Wohlfahrt sichern soll und sich die staatliche Sphäre dementsprechend ausdehnt, kann die in der Demokratie notwendig enge Verbindung zwischen Staat und Individuum nur durch die vollständige Budgetöffentlichkeit gewährleistet werden. Wie in der Privatwirtschaft die Prüfung der Bilanz sich als der beste Weg erweist, zu sehen, wie die Tätigkeit einer Firma sich gestaltet, so wird in der öffentlichen Wirtschaft der Einzelne bei der Prüfung des Budgets und der Staatsrechnung am besten ersehen können, wie die öffentliche Haushaltswirtschaft arbeitet.

Für die politische Funktion des Budgets selbst spielt die Öffentlichkeit natürlich eine ausschlaggebende Rolle, nicht nur für die Möglichkeit einer direkt vom Volk ausgehenden Überwachung und Einflußnahme auf die Regierung, sondern auch in der Bekämpfung der mit den zunehmenden Staatsaufgaben gestiegenen Selbstherrlichkeit der Verwaltung. Je größer und ausgebreiteter die Verwaltungsorganisation wird, umso mehr wächst auch ihre Macht, verstärkt durch ihre immer größer werdende Unersetzlichkeit. Dies bewirkt nicht nur einen zunehmenden Unfehlbarkeitsglauben der Verwaltungspraktiker, insbesondere des Fachbeamtentums²¹⁹, sondern damit verbunden ist dann auch ihre Abneigung gegen die Öffentlichkeit, vor allem derjenigen des Budgetwesens. Sie scheint ihnen einen zu guten Einblick in ihre Verwaltungstätigkeit zu erlauben. Die ganze Budgetgestaltung soll aber nicht in dem den Verwaltungspraktikern am besten bekannten politischen „Betrieb“ untergehen, d. h. zu einer rein formellen Angelegenheit werden,

²¹⁹ Nach Max Weber auch „Fachbureaukratie“, vgl. Weber, Max. Wirtschaft und Gesellschaft, I. Teil, Tübingen 1921, S. 128.

sodaß die politische Funktion des Budgets ihre Bedeutung verliert. Deshalb darf vom Grundsatz der vollen Budgetöffentlichkeit nicht abgegangen werden. Nur die vollständige Öffentlichkeit der Haushaltsführung erzeugt ein Vertrauensverhältnis zwischen Volk und Regierung. Sie ist eines der Mittel, die es ermöglichen, die politische Freiheit aufrechtzuerhalten und die zu verhindern vermögen, daß die Staatsform der Demokratie zu einer „Diktatur der Bureaukratie“ wird.

Die Möglichkeit, die Kritik über den Rahmen der Parlamentsverhandlungen hinaus in den viel weiteren der allgemeinen öffentlichen Diskussion zu verlegen, hat nun für das Budget nicht nur eine spezifisch politische Bedeutung, sondern sie hat auch finanzwirtschaftliche Auswirkungen. Durch die Budgetöffentlichkeit erweitert sich der Kreis der Finanzspezialisten, die sich mit dem Budget beschäftigen und mit ihrer Kritik das Budget beeinflussen können. Die schon anläßlich der Veröffentlichung des Budgetentwurfes einsetzende Kritik wird deshalb auch die vorgängige und direkte Beeinflussung der Budgetgestaltung, d. h. der Budgetfeststellung in finanzwirtschaftlichen Belangen ermöglichen.

Wichtiger ist jedoch die weitere Auswirkung: Die Verwaltung muß bei öffentlicher Diskussion der Haushaltsführung eher damit rechnen, daß neben politischen Machenschaften und Verschleierungen auch ein finanzwirtschaftlich unrationelles Haushalten aufgedeckt werden kann. Sie wird sich deshalb Mühe geben, ungenaues Veranschlagen und andere Maßnahmen, die das Budgetgleichgewicht in Gefahr bringen können, zu unterlassen, d. h. sie wird versuchen, auch in finanzwirtschaftlicher Hinsicht einwandfrei zu budgetieren und zu handeln.

Ferner ist die Budgetöffentlichkeit von Bedeutung im Hinblick auf die wichtige Rolle, die das Budget für den Staatskredit spielt. Ja, das Kreditbedürfnis des Staates war überhaupt in den meisten Ländern der Grund für die ersten Budgetveröffentlichungen²²⁰, denn der Einblick in die finanziellen Verhältnisse des Schuldners ist ein erstes Erfordernis für die Kreditgewährung. Was ist nun aber beim Staat das gegebenere Instrument zur Beurteilung seiner finanziellen Situation als der Haushaltplan? Da der Staat für den Kredit in erster Linie auf die Öffentlichkeit angewiesen ist, muß er das Budget auch der Öffentlichkeit zugänglich machen, wenn er ihr Vertrauen gewinnen will.

Wie eng die einzelnen Budgetgrundsätze zusammenhängen und sich gegenseitig ergänzen, zeigt sich am deutlichsten hier beim Grundsatz der Budgetöffentlichkeit. Ein Budget, das sowohl publiziert wird, als auch der öffentlichen Parlamentsberatung und der

²²⁰ In Frankreich z. B. Neckers „Compte rendu au Roi“ von 1781 oder in Preußen der „Haupt-Finanz-Etat“ von 1821, vgl. Neumark, F., a. a. O., S. 354 f.

öffentlichen Kritik unterliegt, also formell der Budgetöffentlichkeit entspricht, wird jedoch den von der Budgetöffentlichkeit erwarteten Wirkungen kaum gerecht werden, solange es nicht jedermann verständlich, vollständig und genau ist. Neben der Erfüllung der formellen Bedingungen des Grundsatzes verlangt deshalb die wahre Öffentlichkeit, daß auch für einen Laien die Möglichkeit besteht, in die Budgetmaterie einzudringen. Die Durchsichtigkeit des Budgets soll auch für die breitere Öffentlichkeit gewährleistet sein. Für eine wirkungsvolle und vollständige Budgetöffentlichkeit muß deshalb die Voraussetzung der Budgetvollständigkeit, der -genauigkeit und der -klarheit als unerlässlich bezeichnet werden. Wenigstens formell findet sich heute der Grundsatz der Budgetöffentlichkeit in den meisten Ländern verwirklicht, doch kann von vollständiger Öffentlichkeit nicht gesprochen werden, solange nicht eine völlig ungehinderte freie Budgetkritik möglich ist und die Budgetveröffentlichungen noch unvollkommen sind. Die Voraussetzungen für die Budgetöffentlichkeit sind jedoch je nach dem Regierungssystem verschieden, da sich entsprechend den unterschiedlichen politischen Auffassungen auch ihre Bedeutung ändert.

Eine spezielle Bedeutung kommt der Budgetöffentlichkeit in der Eidgenossenschaft zu, die sich aus den Besonderheiten ihrer politischen und föderativen Struktur, insbesondere ihres parlamentarischen Systems ergibt. In einer reinen Demokratie, wie die Schweiz sie ist, können weder die Regierung noch selbst das Parlament alles tun, was ihnen gut scheint, sondern sie haben stets ein Auge auf das Referendum²²¹ zu richten. Hier liegt die Bedeutung der Budgetöffentlichkeit nicht in erster Linie in der Möglichkeit der direkten Beeinflussung der Regierung, denn diese Beeinflussung kann in der Schweiz bei anderer Gelegenheit erreicht werden²²². Sie liegt viel mehr in der Tatsache, daß die Budgetöffentlichkeit einen wesentlichen Faktor in der „referendumspolitischen Strategie“²²³ darstellt. Es können sich Schwierigkeiten für Regierung und Parlament ergeben, wenn die Zustimmung des oft recht ungnädigen Souveräns für neue Maßnahmen und neue Gesetze gewonnen werden muß. Sollen sie vermindert werden, dann bedarf es eines starken Vertrauensverhältnisses zwischen Volk und Behörden. Nichts kann nun aber mehr zur Stärkung dieses Vertrauensverhältnisses beitragen als eine vollständige und uneingeschränkte Öffentlichkeit des Budgetwesens. Dies wird heute besonders sichtbar, wo eine stetige Ausdehnung des staatlichen Wirkungskreises auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet die private Sphäre des Individuums einengt, wodurch ein wachsendes subjektives, aber auch

²²¹ Gegen das Budget selbst kann allerdings kein Referendum ergriffen werden, da es kein Gesetz ist.

²²² Z. B. bei der Behandlung und Diskussion des Geschäftsberichtes.

²²³ Grossmann, E., a. a. O., S. 58.

objektives Interesse der Allgemeinheit an Budgetfragen hervorgerufen wird. Für die Schweiz darf diese vielleicht mehr psychologisch-politische Bedeutung nicht unterschätzt werden, ja, ihr ist sogar mehr Gewicht beizumessen als der spezifisch politischen. Immerhin stellt auch in der Eidgenossenschaft die Budgetöffentlichkeit ein wesentliches Instrument der politischen Kontrolle der Verwaltung und damit auch eine Waffe im Kampf gegen die wachsende Bürokratie sowie für eine saubere finanzwirtschaftliche Gestaltung des öffentlichen Haushaltes dar.

Die Praxis der Budgetöffentlichkeit in der Schweiz gestaltet sich wie folgt: Als erste Veröffentlichung, in der Form einer Botschaft des Bundesrates, erscheint ca. einen Monat vor Beginn der parlamentarischen Budgetdebatte der Entwurf für den eidgenössischen Voranschlag. Diese Publikation kommt also rechtzeitig genug: sie ist auch jedermann zugänglich, sodaß der Öffentlichkeit für Studium und Kritik die notwendige Zeit zur Verfügung steht. Der Entwurf enthält heute neben dem eigentlichen Voranschlag noch den begleitenden Bericht des Bundesrates, d. h. die eigentliche Botschaft, eine Zusammenstellung über die Einnahmen und Ausgaben des Voranschlages nach Sachgruppen, Übersichten über die wichtigsten Zahlen der Einnahmen und Ausgaben nach Sachgruppen der vorangegangenen 25 Jahre, der 34 vorangegangenen Rechnungsabschlüsse und die letztjährigen und neuen Budgetzahlen sowie die Bilanzen und die Personalübersichten der letzten 25 Jahre. Auf diese Weise soll und wird die Durchsichtigkeit des Voranschlages auch für die breitere Öffentlichkeit erhöht, denn es ist ja vor allem das Aufzeigen der Zusammenhänge mit den früheren Voranschlägen und Rechnungen, das diese Aufgaben erheblich erleichtern kann. Die Schweizer Presse bespricht den Entwurf des Voranschlages in der Regel sehr sachlich und ausführlich, und sie ist es auch, die der öffentlichen Meinung Gelegenheit bietet, zur Diskussion zu kommen und ihre Kritik zu formulieren, sodaß der einzelne Bürger sich meist via Presse über das künftige Budget informiert.

Die Budgetberatung und die -feststellung durch die Bundesversammlung erfolgt in der Dezembersession. Die Sitzungen der eidgenössischen Räte sind in der Regel öffentlich²²⁴, sodaß also für die Budgetberatung jedermann Zutritt hat. Allerdings liegt nun die Bedeutung der öffentlichen Sitzungen weniger in der Tatsache, daß jedermann den Budgetberatungen beiwohnen kann, was praktisch ja nur für einen kleinen Interessentenkreis in Betracht kommt, sondern vielmehr in der Möglichkeit der freien Berichterstattung durch die Presse. Für Leute, die sich für die Details der Beratung interessieren, stehen die nachträglich veröffentlichten, jedermann zugänglichen „stenographischen Bulletins“ über die Verhandlungen der Bundesversammlung zur Verfügung. Ein Großteil der Arbeit

²²⁴ BV, Art. 94.

der parlamentarischen Budgetberatung wird zwar in den nicht öffentlichen Sitzungen der Finanzkommissionen geleistet. Für die Schweiz, die dank dem Proporzsystem und der Vielheit der politischen Parteien keine sogenannte Regierungspartei kennt, besteht jedoch keine Gefahr, daß praktisch das Budget bereits durch die Finanzkommissionen festgestellt wird, sodaß das Parlament nur noch seine Zustimmung zu geben hätte. Die beiden Räte verhandeln wohl auf Grund der Berichte ihrer Kommissionen, doch kann die Feststellung des Voranschlages immer als das Resultat der Diskussion des Gesamtparlamentes bezeichnet werden.

Der durch die beiden Räte abgeänderte und als eidgenössischer Voranschlag festgestellte Budgetentwurf wird dann als Budgetbeschluß veröffentlicht. Nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Öffentlichkeit kann also in ausführlicher Weise die Einzelheiten über die Quellen und die geplante Verwendung der öffentlichen Mittel daraus ersehen. Die gleiche Öffentlichkeit ist auch für die Nachtragskredite gewährleistet, indem die von der Verwaltung gestellten Nachtragskreditbegehren als bundesrätliche Nachtragskreditbotschaft vom Parlament in der nächsten Session behandelt und nach ihrer Genehmigung als Nachtragskreditbeschluß im Bundesblatt veröffentlicht werden.

Durch die Veröffentlichung der Staatsrechnung und des Berichtes der Finanzkontrolle wird der schweizerischen Öffentlichkeit auch die Budgetkontrolle zugänglich gemacht. Die Publikation des formell dem Voranschlag entsprechenden Rechnungsabschlusses ermöglicht es der Öffentlichkeit, die Kontrolle der Haushaltsführung zu überwachen, denn jeder einzelne Bürger kann nun selbst die Übereinstimmung von Budget und Rechnung prüfen. Nähere Einzelheiten über die eingehendere Kontrolle der Befolgung der Budgetvorschriften und der Tätigkeit der Finanzverwaltung im allgemeinen durch die eidgenössische Finanzkontrolle erfährt die Öffentlichkeit dann durch die parlamentarische Behandlung und die im Bundesblatt erscheinende Publikation des Geschäftsberichtes des Finanzdepartementes. Wenn all diese Veröffentlichungen auch nachhinken, so erfolgen sie doch zu einem Zeitpunkt, der eine aktuelle und wirksame öffentliche Diskussion und Kritik der Budgetkontrolle noch gestattet.

Die Praxis der schweizerischen Budgetöffentlichkeit zeigt also, daß dem Grundsatz der Öffentlichkeit in weitgehendem Maße entsprochen wird. Die Publikation der das Budgetwesen betreffenden Dokumente ist eine vollständige, denn der Entwurf, der festgestellte Voranschlag, die Staatsrechnung und die Nachtragskreditbotschaften werden in ihrem vollen Umfang, also wie sie dem Parlament unterbreitet werden, veröffentlicht. Die Öffentlichkeit der parlamentarischen Budgetfeststellung ist verfassungsmäßig garantiert, und sowohl die Berichterstattung, als auch die Kritik kann ungehindert

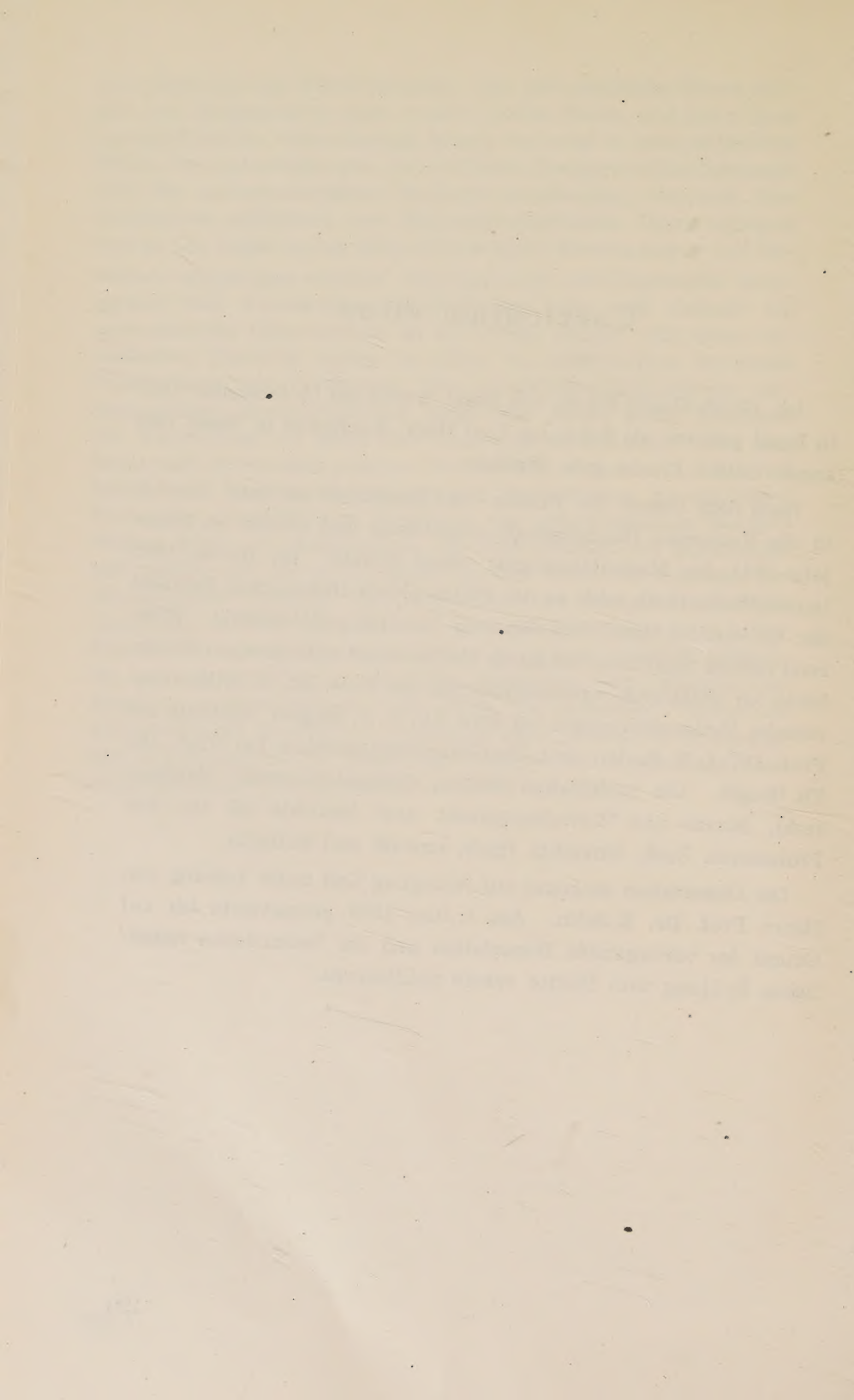
und freimütig zum Worte kommen. Die schweizerische Presse widmet den Budgetfragen einen relativ großen Raum, und trotz ihrer parteipolitischen Gebundenheit bringt sie meist in sehr objektiver Weise Zusammenfassungen der amtlichen Budgetveröffentlichungen und der parlamentarischen Budgetverhandlungen, während ihre subjektiven politischen und finanzwirtschaftlichen Überzeugungen erst in den begleitenden oder selbständigen Kommentaren und Berichten vorgetragen werden. Für eine erste oder allgemeine Information über Voranschlag und Rechnung kann sich deshalb die schweizerische Öffentlichkeit an die Presse halten. Für einen detaillierten Überblick stehen ihr dann die ausführlichen amtlichen Publikationen zur Verfügung. Die vorbildliche Publizität der eidgenössischen Haushaltsführung zeugt von einem guten Gewissen der Verwaltung; sie kann aber auch den Staatsbürger dazu verleiten, sich einem allzu passiven Vertrauen hinzugeben und sich der Mühe einer Auseinandersetzung mit Budgetfragen zu entziehen. Trotz der einwandfreien Publizität des eidgenössischen Budgetwesens dürfte die Anteilnahme der Öffentlichkeit am Staatshaushalt größer sein als sie ist; denn nur ein intensives Interesse der Allgemeinheit vermag die Funktionen der Budgetöffentlichkeit sinngemäß und voll auszunützen. Immerhin haben nun auch in der Schweiz die wachsenden Staatsaufgaben und die dadurch notwendig gewordene stärkere persönliche Belastung durch Steuern und Abgaben, insbesondere aber die durch die vermehrte Übernahme wirtschaftlicher Funktionen durch den Staat gesteigerte Abhängigkeit des Einzelnen vom Staat das Interesse der Allgemeinheit am eidgenössischen Finanzhaushalt erheblich verstärkt.

Curriculum vitae

Ich, Ulrich Georg Höch, von Basel, wurde am 15. Dezember 1923 in Basel geboren als Sohn des Karl Höch, Kaufmann in Basel, und seiner Gattin Frieda, geb. Walther.

Nach dem Besuch der Primar- und Realschule in Basel bin ich in die Kantonale Handelsschule eingetreten und erhielt im Frühjahr 1943 das Maturitätszeugnis dieser Schule. Im Herbst 1943 immatrikulierte ich mich an der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel zum Studium der Nationalökonomie. Während meines Studiums, das durch Militärdienst unterbrochen wurde, hörte ich praktische Nationalökonomie bei Prof. Dr. E. Salin, theoretische Nationalökonomie bei Prof. Dr. V. F. Wagner, Statistik bei Prof. Dr. L. V. Furlan und Betriebswirtschaftslehre bei Prof. Dr. Th. Brogle. Die juristischen Fächer, Obligationenrecht, Handelsrecht, Staats- und Verwaltungsrecht usw. besuchte ich bei den Professoren Ruck, Simonius, Haab, Lewald und Stähelin.

Die Dissertation entstand auf Anregung und unter Leitung von Herrn Prof. Dr. E. Salin. Am 1. Juni 1950 promovierte ich auf Grund der vorliegenden Dissertation und der bestandenen mündlichen Prüfung zum Doktor rerum politicarum.



Buchdruckerei Karl Schahl, Lörrach